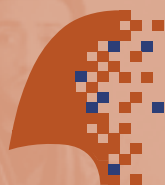




Tot het huwelijk gedwongen

EEN ADVIES OVER PREVENTIEVE, CORRECTIEVE EN REPRESSIEVE MAATREGELEN
TER VOORKOMING VAN HUWELIJKSDWANG



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

ADVIES



De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de Minister van Justitie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies “Tot het huwelijk gedwongen” uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,
Den Haag, 2005

Advieskenmerk: 15•2005, juli 2005
ISBN 90-8521-022-4

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
email: acvz@acvz.com
(070) 381 14 00 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Tot het huwelijk gedwongen

EEN ADVIES OVER PREVENTIEVE, CORRECTIEVE
EN REPRESSIEVE MAATREGELEN TER VOORKOMING
VAN HUWELIJKSDWANG

DEN HAAG, JULI 2005



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M. C. F. Verdonk
Postbus 20301
3500 EH DEN HAAG

contactpersoon Mr. M.D. Belserang
doorkiesnummer 070 – 381 3198
datum 20 juli 2005
ons kenmerk ACVZ/ADV/05/015
uw kenmerk
bijlage(n) 1
onderwerp Aanbieding advies 'Tot het huwelijk gedwongen'

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de ACVZ u het advies 'Tot het huwelijk gedwongen' aan. Het advies is opgesteld aan de hand van uw daartoe strekkende verzoek van 2 augustus 2004.

Het advies staat op zichzelf maar kan, gezien de etnische groepen waarbinnen de problematiek zich voordoet, niet los gezien worden van het in april van dit jaar uitgebrachte advies over achterlating. De Indeling en de invalshoek van beide adviezen vertonen als gevolg hiervan overeenkomsten. Zo wordt ruime aandacht besteed aan preventie, vervult het belangrijkste instrument, en hulpverlening in Nederland en de zogenoemde herkomstlanden. Bij de aanbevelingen voor hulpverlening in het buitenland wordt ingegaan op de werking van de consulaire normen en de noodzaak om in de opleiding van IND- en consulaire medewerkers ruime aandacht te besteden aan de problematiek van huwelijksdwang, achterlating en eengerelateerd geweld zoals die zich in Nederland voordoet. Voorts wordt aanbevolen de consulaire normen zodanig te verruimen dat ook vreemdelingen die rechtmatig verblijf in Nederland hebben en zich met een hulpvraag tot het consulaat wenden de gewenste bijstand kunnen krijgen.

Daarnaast wordt ingegaan op de wenselijk geachte centrale rol van de overheid die, in nauwe samenwerking met de bestaande organisaties op het gebied van emancipatie en bewustwording, het initiatief moet nemen om

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com

concreet beleid te ontwikkelen en monitoren. Het Ministerie van Justitie dient daarbij het voortouw te nemen.

Om praktische redenen beperkt het advies zich in hoofdzaak tot de Turkse, Marokkaanse en Surinaams-Hindoestaanse gemeenschap. Dit wil niet zeggen dat huwelijksdwang zich tot deze groepen beperkt. Het komt onder meer ook voor onder Somaliërs, Iraanse Koerden, Afghanen en Chinezen. Over de omvang van de problematiek is de ACVZ er niet in geslaagd betrouwbaar cijfermateriaal te achterhalen. Uit de in opdracht van de ACVZ uitgevoerde studies is wel duidelijk geworden dat er sprake is van een ernstig maatschappelijk probleem dat samenhangt met achterlating en eergelateerd geweld en dat om een samenhangende aanpak vraagt. In gesprekken met sleutelpersonen werd dit beeld bevestigd.

In het kader van uw vraag naar 'best practices' is onderzoek gedaan naar het beleid van enkele Europese landen. De ACVZ heeft hiertoe, onder meer, aandacht besteed aan het door de Britten concreet uitgewerkte beleid. Ondanks de evidente verschillen tussen de Britse en de Nederlandse situatie bevat de benadering tal van aanknopingspunten voor het door de ACVZ beoogde aanpak van huwelijksdwang en gerelateerde probleemgebieden. Dit komt het best tot uiting in de concrete, in signaalherkenning en stappenplannen voor hulpverlening, uitgewerkte 'guidelines' voor de verschillende diensten zoals onderwijs, politie en maatschappelijk werk, alsmede in de goed uitgewerkte en actuele te bereiken pagina's van de websites van Britse overheidsdiensten en departementen. Overigens was op de websites van de Noorse en de Deense overheden ook makkelijk toegang te krijgen tot vergelijkbare 'gender-related' informatie.

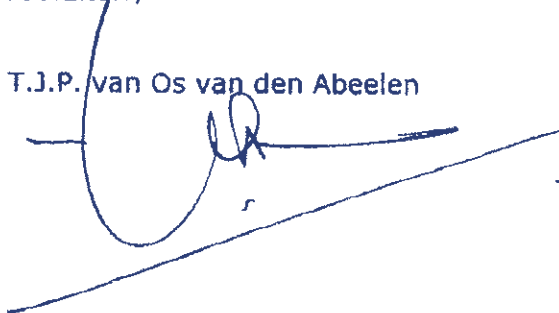
Bij de vreemdelingrechtelijke aspecten beveelt de ACVZ aan de mvv-procedure op een aantal punten zo in te richten dat meer grip kan worden gekregen op gedwongen-huwelijksmigratie. Dit kan gerealiseerd worden door persoonlijk contact met aanvrager en referent bij het vermoeden van huwelijksdwang en de procedure pas te starten als de aanvraag op het consulaat daadwerkelijk is ontvangen. De positie van het slachtoffer krijgt hierbij bijzondere aandacht. Aanbevolen wordt om ook in het buitenland, zo nodig in samenwerking met lokale hulporganisaties of de ambassades van gelijkgezinde landen, opvangmogelijkheden te creëren. Tenslotte is nagegaan welke mogelijkheden er civiel en strafrechtelijk zijn, is stilgestaan bij de aan dwang verbonden bewijsproblematiek. Daarbij is voorts gebleken dat er, ondanks de bestaande wetgevingsinitiatieven, tot nu toe in geen Europees land specifieke wetgeving tot stand is gekomen. Aanbevelingen zijn hier dan ook vooralsnog terughoudend.

Uiteraard is de ACVZ te allen tijde bereid u een toelichting op het voorliggende advies te geven.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen



De Secretaris,

Dr. J.J. van Miert (Wvd)



Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	8
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	16
1.1 Inleiding	16
1.2 Huwelijksdwang, achterlating en eengerelateerd geweld	17
1.3 Adviesaanvraag	18
1.4 Gehanteerde methodiek	18
1.5 Leeswijzer	19
HOOFDSTUK 2	
<i>Aard en omvang van de problematiek</i>	20
2.1 Inleiding	20
2.2 De aard van de problematiek	21
2.3 De omvang van het verschijnsel	23
2.4 Gedwongen huwelijken in de landen van herkomst	24
2.5 Gedwongen huwelijksluiting in nationale en internationale regelgeving	27
2.6 Conclusie	28
HOOFDSTUK 3	
<i>Preventie, signalering en hulpverlening bij gedwongen huwelijken</i>	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Van preventie tot hulpverlening; de rol van de overheid	29
3.3 Preventie	31
3.4 Signalering	33
3.5 Hulpverlening	34
HOOFDSTUK 4	
<i>Juridische aspecten van gedwongen huwelijken</i>	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Vreemdelingenrecht	38
4.3 Burgerlijk recht: vernietiging dan wel ontbinding van het huwelijk	45
4.4 Strafbaarstelling van gedwongen huwelijken	46
HOOFDSTUK 5	
<i>Buitenland/Best practices</i>	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Onderzoek buitenland	49
5.3 Beleid Europese landen en Best Practices	50
BIJLAGEN	
1 De Adviesaanvraag	55
2 Samenvatting en conclusie van het rapport ‘Over het huwelijk gesproken’. (De Koning)	58
3 Lijst van geraadpleegde experts	64
4 Geraadpleegde literatuur	67
5 Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) per 1 juli 2005 en samenstelling subcommissie	72
6 Overzicht van uitgebrachte adviezen	74
7 Summary	75

Het advies in kort bestek

Inleiding

In deze synopsis wordt het advies ‘Tot het huwelijk gedwongen’, een advies over preventieve, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang (gedwongen huwelijken) binnen migrantengemeenschappen in Nederland samengevat. Voor de volledige onderbouwing van de aanbevelingen wordt verwezen naar de hoofdtekst.

Hoewel dit advies op zichzelf staat, vertoont het, vanwege de vergelijkbaarheid van de problematieken, een nauwe samenhang met het in april 2005 door de ACVZ uitgebrachte advies ‘Tegen de wil achtergebleven’.

Naar de problematiek van gedwongen huwelijken is in Nederland nauwelijks systematisch onderzoek gedaan, afgezien van publicaties in de jaren zeventig over een heel ander soort huwelijksdwang, namelijk als gevolg van (ongewenste) zwangerschap. De belangstelling voor gedwongen huwelijken in de zin zoals die in het voorliggende advies aan de orde is gekomen, in de media en in het politiek debat, is van relatief recente datum. De aandacht heeft zich daarbij geconcentreerd op een aantal migrantengemeenschappen, omdat de gevolgen van huwelijksdwang of, eerder nog, de gevolgen van het zich onttrekken daaraan juist in die gemeenschappen, in de vorm van eerwraak tot maatschappelijke onrust hebben geleid. Deze onrust en de politieke aandacht die hierdoor werden gewekt, liggen aan de basis van de vragen waarop dit advies een antwoord wil geven.

Adviesaanvraag en werkwijze

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft op 2 augustus 2004 de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) advies gevraagd over de mogelijkheden tot het ontwikkelen van een beleid aangaande gedwongen huwelijken. Het gaat daarbij om mogelijke maatregelen gericht op preventieve, correctieve en eventueel repressieve aanpak in de Nederlandse context om gedwongen huwelijken te kunnen bestrijden. Voorts is de vraag gesteld welke rol de Nederlandse vertegenwoordigingen kunnen vervullen – in de mvv-procedure – bij het voorkomen dat gedwongen huwelijken leiden tot toelating tot Nederland. Ook het begeleiden van slachtoffers van gedwongen huwelijken in het land van herkomst die verblijfsrecht in Nederland hebben, dient bij het bezien van die rol te worden betrokken. Het gevraagde advies dient in elk geval te omvatten:

1. een voor beleid bruikbare omschrijving en afbakening van het begrip gedwongen huwelijk en een juridisch bruikbare invulling van het begrip dwang;
2. een globale inschatting van de mate waarin gedwongen huwelijken in Nederland voorkomen en de verschijningsvorm;
3. de maatschappelijke gevolgen van gedwongen huwelijken c.q. redenen om dit verschijnsel te willen tegengaan;
4. factoren die een rol spelen bij het beïnvloeden en bestrijden van dit verschijnsel;
5. voorstellen voor beleidsmaatregelen, met specifieke aandacht voor het toelatingsbeleid, waarbij aangegeven de organisaties of instanties die met de uitvoering belast zouden moeten worden.

Voorts wordt gevraagd in het uit te voeren onderzoek aandacht te besteden aan het beleid en de concrete maatregelen met betrekking tot huwelijksdwang die zijn genomen

in Europese landen met een vergelijkbare problematiek, zoals België, Denemarken, Frankrijk, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Onder de door de verschillende landen genomen maatregelen kunnen wellicht 'best practices', toepasbaar in de Nederlandse situatie, worden onderkend.

Omdat over gedwongen huwelijken in Nederland weinig systematische en voor een beantwoording van de adviesaanvraag relevante onderzoeksgegevens voorhanden zijn, heeft de ACVZ door de VU Amsterdam een antropologisch onderzoek laten uitvoeren naar huwelijksdwang onder de drie grootste migrantengroepen in Nederland, te weten de Turkse, de Marokkaanse en de Surinaams-Hindoestaanse gemeenschap. Daarnaast heeft de ACVZ door het T.M.C. Asser Instituut een onderzoek laten verrichten naar de juridische aspecten van huwelijksdwang en zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren en deskundigen op het terrein van hulpverlening aan migrantenvrouwen. Voorts zijn de Nederlandse ambassades in de landen van herkomst bevestigd over hun ervaringen met huwelijksdwang en is informatie ingewonnen over het beleid ten aanzien van gedwongen huwelijken in een aantal Europese landen.

Het verschijnsel gedwongen huwelijken

Uit het onderzoek is gebleken dat huwelijken in de onderzochte drie migrantengemeenschappen veelal worden garrangeerd door tussenkomst van familieleden. De huwelijken die hiervan het gevolg zijn, vinden doorgaans plaats met de volledig instemming van beide partners, van dwang is slechts in een klein aantal gevallen sprake. Overigens is het vaststellen van dwang verre van eenvoudig. Dit komt omdat huwelijksdwang zich afspeelt in de privé-sfeer en eerst in de openbaarheid komt in een conflictsituatie. Ook is er niet steeds een scherpe scheiding te maken tussen een huwelijksluiting onder dwang en een huwelijksluiting waarmee de huwelijkspartners onder druk hebben ingestemd. Op grond van de uitkomsten van het antropologisch onderzoek definieert de ACVZ een gedwongen huwelijk als:

“... een huwelijk waarbij een of beide huwelijkspartner(s) geen eigen zeggenschap heeft (hebben) over de sluiting van de huwelijksverbintenis en daarmee niet instemt. Onder deze situatie wordt mede begrepen het wel meewerken aan de formele (wettelijke) huwelijks-handelingen doch onder lichamelijke of geestelijke bedreiging.

Uit het juridisch onderzoek komt naar voren dat gedwongen huwelijken in strijd zijn met mensenrechtenverdragen en als gevolg hiervan ontoelaatbaar zijn. De ACVZ pleit voor het ontwikkelen van beleid tegen gedwongen huwelijken en het nemen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van dit verschijnsel. Bij het formuleren van die maatregelen moet terdege rekening worden gehouden met eventuele negatieve gevolgen daarvan voor het slachtoffer.

De ACVZ kan, ondanks onderzoek en navraag bij Nederlandse deskundigen, geen gegevens boven water brengen die een indicatie geven over de omvang van de problematiek.

De ACVZ is van mening dat maatregelen tegen huwelijksdwang het meest effectief zijn wanneer zij gericht zijn op preventie, signalering en hulpverlening aan slachtoffers van (dreigende) huwelijksdwang. Ook acht zij het van belang de voorgestelde beleidsmaatregelen te ontwikkelen in samenhang met beleid ten aanzien van achterlating en eengerelateerd geweld (waaronder eerwraak). Het gaat immers om gerelateerde maatschappelijke vraagstukken waarbij zowel psychisch als fysiek geweld jegens (migrantenvrouwen) centraal staat. De ACVZ pleit voor een samenhangend beleid met uitvoering op verschillende niveaus waarbij de overheid het initiatief neemt in samenspraak met de bestaande

organisaties. De brede beleidsaanpak ten aanzien van huwelijksdwang, die ontwikkeld is in het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen kan hierbij als voorbeeld dienen.

Conclusies en aanbevelingen

Preventie, signalering en hulpverlening vormen, net als bij de advisering over het beleid ten aanzien van achterlating, de kern van het voorgestelde beleid voor de bestrijding van gedwongen huwelijken. Op de overheid rust daarbij de taak het initiatief te nemen, zonder echter de plaats in te nemen van reeds op de verschillende gebieden actieve organisaties. Voorkomen van overlappingsen en het coördineren van diensten en instellingen zijn daarbij belangrijke aspecten.

Aanbeveling 1:

Het ministerie van Justitie, meer in het bijzonder de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, dient het initiatief te nemen bij de ontwikkeling van een actief overheidsbeleid ten aanzien van een praktische aanpak van huwelijksdwang. Daartoe dient de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, in overleg met de andere hierbij betrokken ministeries, met name Volksgezondheid Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken, het volgende te ondernemen.

- *Systematisch in beeld brengen welke groepen en organisaties alsmede welke overheidsinstanties de aanpak van huwelijksdwang tot hun taak kunnen of moeten rekenen dan wel een daartoe strekkende opdracht hebben gekregen en welke activiteiten zij hebben ontplooid.*
- *Op basis van deze inventarisatie dient met betrekking tot de aanpak van gedwongen huwelijken een protocol te worden opgesteld waaruit blijkt:*
 - *welke instanties en organisaties in welke fase een rol hebben,*
 - *hoe de betreffende actores met elkaar contact onderhouden of samenwerken.*
- *Om te komen tot een praktisch en handzaam protocol dienen voorstellen daartoe met alle participanten te worden besproken en dienen de uitkomsten te worden vastgelegd.*
- *Op basis van genoemd protocol dient de overheid ervoor te zorgen dat alle actores elkaars rol kennen, snel naar elkaar kunnen doorverwijzen en adequaat kunnen communiceren.*
- *Door middel van periodieke monitoring dient de overheid te controleren of deze ‘zorgketen’ in de praktijk werkt. Op basis van die monitoring dient zo mogelijk kwaliteitsverbetering van alle deelnemende instanties te worden gerealiseerd, namelijk door het ter beschikking stellen van deskundigen.*

Aanbeveling 2:

De ACVZ beveelt aan het door de overheid te initiëren beleid ter preventie van gedwongen huwelijken en daarmee samenhangende probleemgebieden, zodanig vorm te geven dat alle organisaties – uiteraard ook die van een andere signatuur dan de Turkse en Marokkaanse – die bezig zijn met programma’s op het gebied van voorlichting en bewustwording ten behoeve van migrantengemeenschappen, daarbij worden betrokken. Tevens dienen in aanmerking komende geloofsgemeenschappen te worden benaderd.

De ACVZ constateert dat leerplichtige kinderen gevaar kunnen lopen tijdens een vakantie in het land van herkomst te worden geconfronteerd met een gedwongen huwelijk. De mogelijkheden voor overheidsingrijpen zijn hier beperkt en kunnen niet zonder dat er sterke indicaties zijn voor een dergelijk scenario. Onderwijsinstellingen, leerplichtambtenaren en vertrouwenspersonen en deelnemers aan een – al of niet formeel gevormd zorgnetwerk – kunnen een belangrijke bijdrage leveren voor het signaleren van het geschetste gevaar dat leerlingen lopen.

Aanbeveling 3:

De ACVZ beveelt aan om bij de ontwikkeling van een plan van aanpak voor de preventie van gedwongen huwelijken bijzondere aandacht te besteden aan de positie van de zowel leerplichtig als huwbaar beschouwde kinderen. Onder meer de in het Amsterdamse stadsdeel Osdorp met een zorgnetwerk opgedane ervaringen, evenals de in hoofdstuk 5.3 aan de orde komende Britse aanpak (Guidance for education professionals) dienen hierbij als voorbeeld te worden genomen.

Naast specifieke deskundigheid (waaronder kennis van de betreffende gemeenschap, mogelijke bemiddelaars en over de achtergronden van relatievorming) zijn de aanwezigheid van passende (nood)opvang van slachtoffers en tijdige herkenning van de hulpvraag belangrijke factoren in het hulpverleningstraject. De ACVZ verwijst hier wederom naar de Britse praktijk waar met een voor de politie ontwikkelde leidraad wordt gewerkt.

Uit de informatie van de Nederlandse ambassades in de herkomstlanden blijkt dat er beperkte ervaring is met hulpvragen in samenhang met gedwongen huwelijken. Als een slachtoffer de Nederlandse nationaliteit heeft, is hulpverlening relatief eenvoudig te realiseren. Als het slachtoffer een andere nationaliteit heeft maar wel beschikt over een geldige verblijfstitel ligt de situatie, als gevolg van de bestaande richtlijnen, complexer.

Aanbeveling 4:

Waar het betreft de rol van de Nederlandse ambassades beveelt de ACVZ het volgende aan:

- *De normen voor consulaire bijstand dienen te worden aangepast opdat daarin het verlenen van consulaire bijstand mogelijk wordt voor de hulpvragende vreemdeling die een verblijfsrechtelijke band met Nederland heeft. Daarbij dient de hulpvrager aannemelijk te maken dat er sprake is van een buitengewone omstandigheid buiten de eigen wil, zoals ontvoering, dan wel achterlating, met het oog op een gedwongen huwelijk.*
- *Binnen de ambassade dient een vast daartoe opgeleid aanspreekpunt te worden aangewezen voor 'gender-related' aangelegenheden.*
- *Teneinde te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen in de hulpvraag moet worden nagegaan op welke wijze er – in samenwerking met andere landen – adequaat kan worden voorzien in veilige opvang van slachtoffers van onder meer huwelijksdwang die zich tot de ambassade richten met een hulpvraag.*

Mede op basis van het juridisch onderzoek concludeert de ACVZ dat de mogelijkheden om in juridische zin maatregelen te nemen tegen (dreigende) huwelijksdwang vrij beperkt zijn. In dit verband doet de ACVZ de volgende aanbevelingen in de sfeer van het vreemdelingen- en strafrecht.

Bij een mvv-aanvraag voor gezinsvorming of –hereniging is het uitgangspunt dat de huwelijksluiting, in overeenstemming met de situatie in Nederland, op basis van vrijwilligheid plaatsvindt dan wel heeft plaatsgevonden. Hoewel de Nederlandse vertegenwoordiging, het consulaat, niet steeds de mogelijkheid heeft een onderzoek naar dwang in te stellen, kan het vermoeden daarvan ontstaan tijdens het doen van de aanvraag. Ook kan de IND in een referentprocedure dwang constateren. Om huwelijksdwang in de toelatingsprocedure te signaleren is een aanpassing van de mvv-procedure, met een betere samenwerking tussen het consulaat en de IND, geboden. Het belang van betrokkenen, met name van het mogelijke slachtoffer, staat daarbij centraal.

Aanbeveling 5:

De ACVZ beveelt aan dat zowel de IND in Nederland – de instantie die door de minister van Buitenlandse Zaken gemandateerd is te beslissen in de mvv-procedure – als de betrokken Nederlandse vertegenwoordiging (i.c. het consulaat) de volgende procedure in acht nemen. Daarbij dienen beide instanties uiteraard de vooronderstelling van vrijwilligheid bij huwelijksluiting als uitgangspunt te nemen.

De toelatingsprocedure dient aan te vangen met de aanvraag in persoon van de mvv bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst. Pas na die aanvraag kan dan in Nederland de referentprocedure worden gestart. De IND neemt de referent procedure alleen in behandeling als de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst van de vreemdeling een aanvraag (in het kader van gezinshereniging of -vorming) heeft ontvangen, al of niet nadat de vreemdeling is benaderd met een uitnodiging de aanvraag te doen. Contact tussen IND en de Nederlandse vertegenwoordiging is hierbij van belang.

Lopende de mvv-procedure zou het consulaat met een folder, alsmede (op termijn) in het kader van de voorbereiding op het inburgeringsexamen in het buitenland, aan de mvv-aanvrager informatie kunnen aanbieden over de strafbaarheid in Nederland van (huwelijks)dwang. Ook kan bij de daadwerkelijke afgifte van de mvv aan de aanvrager op andere wijze kenbaar worden gemaakt dat er vanuit wordt gegaan dat het huwelijk, in samenhang waarmee de mvv wordt verstrekt, vrijwillig tot stand is gekomen of zal komen. De Vreemdelingencirculaire (Vc 2000) dient in het licht van het aanbevolene te worden herzien.

Aanbeveling 6:

De ACVZ beveelt aan om in de Vc 2000 op te nemen welke indicaties in de mvv-procedure een aanwijzing kunnen vormen voor de aanwezigheid van huwelijksdwang. Dergelijke indicaties kunnen zijn:

- *dat de huwelijkspartners elkaar niet of nauwelijks kennen of*
- *dat uitlatingen zijn gebezigd die wijzen op mogelijke huwelijksdwang of*
- *dat er een groot leeftijdsverschil is tussen de huwelijkspartners.*

Het moet daarbij echter wel duidelijk zijn dat één indicatie niet voldoende is, immers bij een gearrangeerd doch vrijwillig gesloten huwelijk kan ook sprake zijn van elkaar nauwelijks bekende huwelijkspartners.

Aanbeveling 7:

De ACVZ pleit ervoor dat bij een mvv-aanvraag in het kader van gezinsvorming of -hereniging de aanwezigheid van huwelijksdwang als weigeringsgrond uitsluitend wordt gebruikt als zeker is, dat de weigering geen zeer ernstige risico's voor het slachtoffer oplevert. Toepassing van deze weigeringsgrond dient alleen mogelijk te zijn wanneer bij de mvv-procedure de hiervoor aanbevolen handelwijze ten aanzien van het slachtoffer – zowel in de hoedanigheid van aanvrager als van referent – is gevolgd. De Vc 2000 dient in deze zin te worden aangepast.

De ACVZ beveelt voorts aan dat de referent in een mvv-procedure in het kader van gezinsvorming of -hereniging, gestart met een aanvraag uit een risicoland danwel als er door de Nederlandse vertegenwoordiging een risico is gesignaleerd, in persoon verschijnt bij de IND. Bij die gelegenheid wordt, indien opportuun, aan betrokkene informatie verstrekt over de ontoelaatbaarheid van huwelijksdwang en de mogelijkheden om een gedwongen huwelijk naar Nederlands recht nietig te verklaren danwel te ontbinden en de gevolgen daarvan voor de afhankelijke verblijfsvergunning van de mvv-aanvrager. De Vc 2000 dient hiertoe te worden aangepast.

De ACVZ concludeert dat, hoewel de bewijsvoering problematisch is, het mogelijk is gedwongen huwelijkssluiting aan te merken als een vorm van huiselijk geweld als bedoeld in het huidige artikel B2/5.3.3 Vc 2000 onder sub 5.

De ACVZ pleit er echter voor om in het genoemde artikel huwelijksdwang als aparte categorie op te nemen. Dit ligt voor de hand omdat huwelijksdwang in een aantal mensenrechtenverdragen expliciet ontoelaatbaar wordt geacht.

Aanbeveling 8:

Verstrek aan slachtoffers van een gedwongen huwelijk met een afhankelijke verblijfsvergunning die nog geen drie jaar in Nederland zijn, bij beëindiging van de relatie wegens gebleken huwelijksdwang een zelfstandige verblijfsvergunning. Neem daartoe in artikel B2/5.3.3 Vc 2000 de aanwezigheid van huwelijksdwang op als aparte categorie.

De ACVZ merkt hierbij op dat het voor het bewijs van huwelijksdwang voldoende is dat de aanwezigheid van huwelijksdwang aannemelijk is door een verslag van betrokkene in combinatie met verklaringen van derden, zoals hulpverleners uit de opvang, het maatschappelijk werk en politiefunctionarissen. De ACVZ beveelt aan de vreemdelingencirculaire in deze zin aan te passen.

Uit het antropologisch onderzoek is gebleken dat gedwongen uithuwelijking van rechtmatig in Nederland verblijvende vrouwen door hun ouders gepaard kan gaan met achterlating in het land van herkomst. Betrokkenen lopen dan het risico dat hun verblijfstitel komt te vervallen wegens verplaatsing van het hoofdverblijf naar het buitenland.

Aanbeveling 9:

De ACVZ beveelt aan om in geval van een gedwongen huwelijk dat gepaard gaat met achterlating in het land van herkomst in het algemeen er van uit te gaan dat de achtergelatene haar hoofdverblijf niet heeft verplaatst, ook al verblijft betrokkene meer dan 9 maanden in het land van herkomst. De ACVZ pleit ervoor deze beleidsregel op te nemen in de Vc 2000.

Een aparte categorie wordt gevormd door slachtoffers die een gedwongen huwelijkssluiting als asielfond aanvoeren.

Aanbeveling 10:

De ACVZ pleit ervoor om onder de navolgende omstandigheden een gedwongen huwelijk, danwel de dreiging daarmee, als asielfond te aanvaarden. Voor toepassing van deze asielfond dient aannemelijk te zijn gemaakt:

- a. dat het land van herkomst geen veilige verblijfsmogelijkheden biedt, en;*
- b. dat alle mogelijkheden om bescherming te ontvangen tegen de (dreiging van) huwelijksdwang moeten zijn benut.*

Pas als pogingen om van deze mogelijkheden gebruik te maken geen succes hebben gehad of als op voorhand duidelijk is dat het vragen van bescherming zinloos of gevaarlijk is, dient te worden aangenomen dat sprake is van een gegronde vrees voor vervolging zoals bedoeld in het Vluchtelingenverdrag.

De ACVZ constateert dat een vreemdeling op basis van een veroordeling op grond van artikel 282 e.v. WvS wegens dwang bij huwelijk thans hoogstwaarschijnlijk niet ongewenst kan worden verklaard. Het creëren van strafrechtelijke aansprakelijkheid door het afzonderlijk strafbaar stellen van dwang bij de totstandkoming of het voortduren van een huwelijk, is alleen dan zinvol als zo'n strafrechtelijke bepaling ook daadwerkelijk in de praktijk kan worden toegepast. In dit verband is het overigens tevens van belang

dat een dergelijke strafbepaling een belangrijke symboolfunctie kan hebben. Onderzoek hiernaar wordt van groot belang geacht, mede omdat andere landen zo'n strafbaarstelling thans aan het voorbereiden zijn.

Aanbeveling 11:

De ACVZ is van oordeel dat bij een voldoende praktische toepasbaarheid een aparte strafbaarstelling van huwelijksdwang, vanwege de ernst van de betrokken handeling en de mogelijke preventieve werking, op zich gewenst lijkt.

Om te komen tot een beslissing daarover is gespecialiseerd nader onderzoek nodig. De ACVZ stelt voor om een ad hoc onderzoeksgroep samen te stellen, met daarin deskundigen op het gebied van strafrecht (wetenschap, OM, advocatuur, wetgevingsjuristen) en deskundigen met betrekking tot huwelijksdwang.

Deze werkgroep dient te onderzoeken wat de praktische voor- en nadelen zijn van een afzonderlijke strafbaarstelling van huwelijksdwang. In dit kader dient uiteraard ook aandacht te worden besteed aan het gegeven dat huwelijksdwang zich ook manifesteert in andere landen dan Nederland. Voorts dient een analyse te worden gemaakt van de wetsinitiatieven die thans in Duitsland, België en Zwitserland zijn ontplooid en de mogelijke toepasbaarheid daarvan in de Nederlandse strafrechtelijke situatie.

De ACVZ beveelt het op korte termijn entameren van dit onderzoek aan.

Bij het onderzoek naar het beleid en de concrete maatregelen genomen in een aantal Europese landen werden door de ACVZ 'best practices' onderkend die in de Nederlandse situatie toepasbaar zijn.

Aanbeveling 12:

Naast de aanpassing van de consulaire normen en eventuele samenwerking met andere, gelijkgezinde, landen gericht op een verbetering van de hulpmogelijkheden beveelt de ACVZ aan de bestaande samenwerking van de ambassades met lokale vrouwen-hulporganisaties te intensiveren en daar waar mogelijk te entameren. Deze op emancipatie van en hulp aan vrouwen gerichte organisaties dienen, mede door het geven van materiële (ontwikkelings-samenwerking) steun, beter in staat gesteld te worden in te spelen op de hulpvraag van de doelgroep, waardoor de ambassades in voorkomende gevallen vrouwen zonder risico's naar zo'n organisatie kunnen verwijzen.

Aanbeveling 13:

Als het gaat om het ontwikkelen van een op 'Best-Practices' gebaseerde aanpak van huwelijksdwang dient, meer in het bijzonder de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, het initiatief te nemen bij het in samenwerking met andere vakdepartementen ontwikkelen van een op hulpverlening gerichte infrastructuur in Nederland en het buitenland. De aanpak van de Britse overheid, met concreet uitgewerkte richtlijnen voor de direct betrokken diensten, onderwijs, politie en het maatschappelijk werk kan daarvoor goede aanknopingspunten bieden. De reeds bestaande en op dit gebied actieve organisaties uit het maatschappelijk middenveld dienen bij het formuleren van de richtlijnen een belangrijke bijdrage leveren.

De ACVZ acht het van belang om met de vertegenwoordigers van andere EU-lidstaten overleg te plegen over een gecoördineerde aanpak van huwelijksdwang en de wijze waarop met slachtoffers in de herkomstlanden zou kunnen worden omgegaan. Dit overleg zou op termijn kunnen leiden tot een EU-aanpak van de problematiek.

De ACVZ beveelt voorts aan om, naar analogie van de door de Noorse overheid gekozen aanpak, de discussie met de herkomstlanden – overheden en lokale NGO's aldaar – aan te gaan om hen te bewegen tot het nemen van preventieve maatregelen teneinde de bestrijding van gedwongen huwelijken daadwerkelijk ter hand te nemen.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Inleiding

“Het beginsel dat twee personen uitsluitend zelf kunnen en mogen bepalen of zij een huwelijk met elkaar aangaan, is niet alleen vastgelegd in het Nederlandse recht maar ook in een aantal mensenrechtelijke verdragen waarbij Nederland partij is.”

Met deze zinsnede opent het in mei 2005 gepresenteerde eindrapport van het door het T.M.C. Asser Instituut uitgevoerde onderzoek naar de juridische aspecten van gedwongen huwelijken.¹ Deze openingszin maakt duidelijk dat vrijheid bij partnerkeuze stevig verankerd is in het recht en dat die vrijheid – getuige de geringe aandacht voor huwelijksdwang in de (juridische) literatuur en het maatschappelijk en politiek debat tot aan het midden van de jaren tachtig van de afgelopen eeuw – in de samenleving als vrijwel vanzelfsprekend wordt ervaren. Daarbij merken de onderzoekers overigens op dat de wetgever in het Burgerlijk Wetboek (BW) uiteraard wel heeft voorzien dat het anders kan lopen: een huwelijk is vernietigbaar wanneer dit is gesloten onder invloed van onrechtmatige ernstige bedreiging of dwaling van een der partijen (artikel 1:71 BW).

De term gedwongen huwelijk werd, aldus het rapport van het Asser Instituut onder verwijzing naar een destijds uitgevoerde studie, in 1975 nog synoniem geacht met een huwelijk waarbij de partners zich gedwongen voelen als gevolg van een zwangerschap elkaar het jawoord te geven.² Eerst in 1982, aldus meergenoemd rapport, verscheen in de juridische literatuur de eerste publicatie over geforceerde en gearrangeerde huwelijken in de Turkse gemeenschap.³

De politiek krijgt pas in 2004 zichtbaar aandacht voor het vraagstuk van gedwongen huwelijken, zo wordt geconstateerd in het onderzoek “Over het Huwelijk Gesproken”⁴ van M. de Koning, van de afdeling Sociale en Culturele Antropologie van de Vrije Universiteit in Amsterdam, uitgevoerd in opdracht van de ACVZ. Het VU-rapport verwijst hierbij naar het kamerdebat van augustus 2004 over het rapport “Bruggen Bouwen” van de Tijdelijke onderzoekscommissie Blok.⁵ In het debat is door de fractie van GroenLinks een pleidooi gehouden voor een verbod op gedwongen huwelijken, waarbij deze vorm van partnerkeuze vooral in het kader werd geplaatst van falende integratie. Het kamerdebat leidde niet tot een maatschappelijke discussie, waarschijnlijk omdat het onderwerp ondergesneeuwd raakte in het bredere kader van de discussie over het (al dan niet mislukt zijn van het) integratiebeleid, aldus het rapport.

Het ontbreken van een maatschappelijk debat heeft de belangstelling voor het onderwerp echter niet doen verflauwen. Niet in de laatste plaats als gevolg van de negatieve – in de publiciteit gebrachte – gevolgen ervan voor migrantenvrouwen (zoals huiselijk geweld). De aanvraag die aan het voorliggende advies ten grondslag ligt, vloeit voort uit de hiervoor genoemde belangstelling en concentreert zich vooral op de positie van de getroffen vrouwen.

-
- 1 G.E. Schmidt en C.R.J.J. Rijken, *Juridische aspecten van Gedwongen Huwelijken*, Den Haag: Asser Instituut 2005, p. 5. (Dit rapport is opgesteld in opdracht van de ACVZ en is tevens te raadplegen op de website van de ACVZ: www.acvz.com)
 - 2 C.J. Cramwinckel-Weeda, *Het gedwongen huwelijk in Nederland. Rapport t.b.v. de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk*, 1975.
 - 3 J. Doomen en R. Knotting, *Gearrangeerde en geforceerde Turkse huwelijken*, NJB 1983, p. 1409-1415.
 - 4 M. de Koning, *Over het huwelijk gesproken: partnerkeuze en gedwongen huwelijken bij Marokkaanse, Turkse en Hindoestaanse Nederlanders*, Amsterdam: VU 2005. (Een samenvatting van het rapport is opgenomen als bijlage 2, het volledige rapport is te raadplegen op de website van ACVZ: www.acvz.com)
 - 5 TK 2003-2004 nr 92-5962.

1.2 Huwelijksdwang, achterlating en eergerelateerd geweld

Het hier voorliggende advies en het kortgeleden uitgebrachte advies “Tegen de wil achtergebleven” horen bij elkaar en zijn vooral om praktische redenen separaat uitgebracht.⁶ Enkele in dit advies opgenomen aanbevelingen, vooral die op het gebied van preventie en hulpverlening, vertonen op hoofdlijnen overeenkomsten met die uit het advies over achterlating. Dat het toch om onderwerpen gaat die ook in hun eigenheid moeten worden beschouwd, wordt onder meer duidelijk door de paradox die zich specifiek voordoet bij huwelijksdwang: enerzijds zijn maatregelen ter bestrijding van gedwongen huwelijken nodig en anderzijds kunnen die maatregelen leiden tot risico’s voor het slachtoffer. De overheid dient daarom bij het maken van beleidsafwegingen en het nemen van maatregelen met deze paradox terdege rekening te houden (zie hierna bijvoorbeeld paragraaf 4.2.1).

Huwelijksdwang is, net als achterlating, slechts in zeer beperkte mate onderwerp geweest van systematisch wetenschappelijk onderzoek of consequent overheids-optreden. Als gevolg hiervan ontbreekt een betrouwbaar inzicht in de omvang van de beide problemen. Dit gegeven leidt ertoe dat het voorliggend advies, net als dat over achterlating, een verkennend karakter heeft gekregen. De ACVZ geeft met het advies vooral een aanzet tot de ontwikkeling van een samenhangend beleid gericht op verbetering van de positie van migrantenvrouwen.

Naast achterlating en huwelijksdwang is eergerelateerd geweld een verschijnsel dat zich in belangrijke mate concentreert binnen de migrantengemeenschappen. Hoewel dit verschijnsel, waartoe ook eerwraak gerekend moet worden, geen deel uitmaakt van de adviesaanvraag, is het nauw verbonden met zowel achterlating als gedwongen huwelijken.⁷ Dat verband kwam ook naar voren tijdens gesprekken met sleutelfiguren en tijdens de door de ACVZ in februari 2005 georganiseerde expertmeeting.⁸ Immers, het voorkomen en manifest worden van zowel achterlating als huwelijksdwang gaat veelal gepaard met een geweldsdreiging of -pleging, jegens een afhankelijk slachtoffer, meestal een allochtone vrouw, die door de dader (vader, echtgenoot of familielid) wordt gemotiveerd met de opvatting dat zijn eer, of die van de familie of clan in het geding is.⁹

Juist gezien de hiervoor geconstateerde samenhang pleit de ACVZ voor een geïntegreerde aanpak van de verschijnselen, huwelijksdwang, achterlating en eergerelateerd geweld en het dreigen daarmee. Zij wijst er daarbij wel op dat de schaal van de aanpak in verhouding dient te zijn met de – naar het zich laat aanzien vooralsnog relatief bescheiden – omvang van de problematiek. Voor de goede orde benadrukt de ACVZ dat wanneer wordt gekomen tot een meer effectieve aanpak van de drie genoemde probleemgebieden samen, rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat (overheids)aandacht en het bespreekbaar worden van de problemen, leidt tot een toename van het aantal gesignaleerde gevallen. Immers, meer aandacht voor en meer openheid over (huwelijks)dwang kan er zeer wel toe leiden dat meer vrouwen en meisjes bij hulpverleningsinstanties zullen aankloppen. Voorbeelden van een samenhangende benadering zijn het Britse “Joint Action Plan”, het Noorse “Renewed initiative against forced marriage” en het door de Deense regering al op 15 augustus 2003 gepubliceerde “Action

6 *Tegen de wil achtergebleven*, een advies over in herkomstlanden achtergelaten vrouwen en kinderen, Den Haag: ACVZ 2005.

7 H.B. Ferwerda & I van Leiden, *Eerwraak of eergerelateerd geweld? Naar een werkdefinitie*, Den Haag: WODC 2005. Als definitie geven de auteurs: “Eergerelateerd geweld is elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld gepleegd vanuit een collectieve mentaliteit in een reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken.”

8 Zie bijlage 3.

9 Aangekend wordt dat bij achterlating ook andere, niet eergerelateerde, motieven een rol kunnen spelen.

Plan for 2003 – 2005 on forced, quasi-forced and arranged marriages”. Uit de inhoud van deze beleidsplannen wordt overigens duidelijk dat ook in het buitenland er van wordt uitgegaan dat het beleidsterrein breder is dan gedwongen huwelijken; er wordt eveneens ingegaan op eergelateerd geweld en integratievraagstukken.

Bij beschouwing van het gedetailleerde Britse actieplan wordt aangetekend dat huwelijksdwang in het Verenigd Koninkrijk als gevolg van de omvangrijke Indiase en Pakistaanse gemeenschappen een veelvoorkomend verschijnsel is. In een persbericht van 26 januari 2005, uitgegeven naar aanleiding van de vorming van de “Forced Marriages Unit” binnen het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken (FCO), wordt gesproken van 1000 gevallen in de afgelopen 4 jaar, waarbij in 200 gevallen sprake was van het repatriëren van slachtoffers.¹⁰

1.3 Adviesaanvraag

Bij brief van 2 augustus 2004 verzocht de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de ACVZ haar te adviseren over de mogelijkheden voor een preventieve, correctieve en/of repressieve aanpak van gedwongen huwelijken binnen migrantengemeenschappen in Nederland met als doel het verschijnsel te kunnen bestrijden. Voorts vroeg de Minister aan te geven welke beleidsmaatregelen ertoe kunnen bijdragen dat de slachtoffers van deze huwelijken adequaat worden bijgestaan, zowel in Nederland als daarbuiten. De mogelijke rol die de Nederlandse diplomatieke posten zouden kunnen vervullen, zowel in de toelatingsfase om te voorkomen dat een dergelijk huwelijk tot toelating leidt als bij de bescherming/begeleiding van slachtoffers, diende daarbij bijzondere aandacht te krijgen. De Minister verzocht in het advies in ieder geval aandacht te schenken aan de volgende onderwerpen:

1. een voor beleid bruikbare omschrijving en afbakening van het begrip gedwongen huwelijk en een juridisch bruikbare invulling van het begrip dwang;
2. een globale inschatting van de mate waarin gedwongen huwelijken in Nederland bestaan en de verschijningsvorm daarvan;
3. de maatschappelijke gevolgen van gedwongen huwelijken voor de Nederlandse samenleving c.q. redenen om dit verschijnsel te willen tegengaan;
4. relevante factoren die een rol spelen bij het kunnen beïnvloeden en bestrijden van dit verschijnsel;
5. voorstellen aangaande preventieve, correctieve en/of repressieve beleidsmaatregelen, met daarin specifiek aandacht voor het toelatingsbeleid, waarbij aangegeven de organisaties of instanties die met de uitvoering belast zouden moeten worden.

Voorts vroeg de Minister het beleid en de concrete maatregelen genomen in andere (Europese) landen met een vergelijkbare problematiek op het gebied van huwelijksdwang in beschouwing te nemen met als doel te bezien of ‘best practices’ kunnen worden onderkend die bruikbaar zijn voor de Nederlandse situatie. Het gaat daarbij met name om België, Denemarken, Frankrijk, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

1.4 Gehanteerde methodiek

De ACVZ heeft, zoals uit paragraaf 1.1. blijkt, een tweetal onderzoeksopdrachten verstrekt in het kader van deze adviesaanvraag. De eerste was erop gericht een beeld te ver-

¹⁰ <http://www.fco.org.gov.uk/news/newstext.asp?4048>

krijgen van de mate waarin gedwongen huwelijken voorkomen, alsmede van de sociaal-culturele achtergronden en de ernst van dit verschijnsel. Het eindrapport van dit onderzoek, dat werd uitgevoerd door drs. M. de Koning verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit in Amsterdam heeft als titel “Over het huwelijk gesproken: partnerkeuze bij Marokkaanse, Turkse en Hindoestaanse Nederlanders.” De juridisch aspecten van gedwongen huwelijken werden in kaart gebracht door mr. G.E. Schmidt en mr. C.R.J.J. Rijken verbonden aan het T.M.C. Asser Instituut in Den Haag. De eindrapportage van beide onderzoeken zijn als voorstudie door de ACVZ gepubliceerd.

Aanvullend op de onderzoeken is met een aantal deskundigen en sleutelfiguren uit o.a. advocatuur, onderwijs en maatschappelijke organisaties gesprekken gevoerd over de problematiek. Ook heeft de ACVZ, om de reikwijdte van haar verkennend onderzoek te verbreden, een expertmeeting belegd om de uitkomsten van het VU-onderzoek te bespreken met deskundigen op het gebied van hulpverlening aan migrantenvrouwen en vertegenwoordigers van organisaties actief op dit terrein.

De situatie rond gedwongen huwelijken in het buitenland is op twee manieren benaderd. In de eerste plaats is een schriftelijke enquête uitgevoerd bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in de herkomstlanden, naar de praktische ervaring met slachtoffers en de opstelling van de overheden van het land van vestiging. In de tweede plaats werd een ‘quick scan’ en een documentenstudie uitgevoerd naar het beleid en de manier waarop dat concreet vorm heeft gekregen ten aanzien van dit onderwerp in een aantal Europese (EU) landen. Aan de hand van de bevindingen is getracht te komen tot aanbevelingen voor ‘best practices’.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de aard en omvang van huwelijksdwang. Omdat, zoals in paragraaf 1.1 is geconstateerd, er nauwelijks systematisch onderzoek is uitgevoerd naar de problematiek, wordt in dit hoofdstuk vooral ingegaan op de aard van gedwongen huwelijken. Allereerst is een definitie van gedwongen huwelijken geformuleerd op basis van de uitgevoerde juridische en antropologische onderzoeken die in opdracht van de ACVZ zijn uitgevoerd. Ook wordt stilgestaan bij de resultaten van de enquête gehouden bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in Algerije, Marokko, Turkije, India, Pakistan en Suriname. Het gaat daarbij om de praktische ervaringen met huwelijksdwang in de praktijk, de hulpverlening en het door de overheid van die landen gevoerde beleid ten aanzien van de problematiek.

In hoofdstuk 3 komen preventie, signalering van huwelijksdwang en de hulpverlening – meer in het bijzonder het ontwikkelen van een bij de hulpvraag passende infrastructuur – aan slachtoffers in Nederland en in het buitenland aan de orde. In het verlengde van het gestelde in paragraaf 1.1 wordt hier stilgestaan bij de noodzaak te komen tot een afgewogen en samenhangende aanpak.

De juridische mogelijkheden om (dreigende) huwelijksdwang aan te pakken worden besproken in hoofdstuk 4. Hier komen de maatregelen aan de orde die de ACVZ aanbeveelt op het terrein van het vreemdelingenrecht, het civielrecht en het strafrecht.

Hoofdstuk 5 gaat, mede aan de hand van de rapportage van de eerder genoemde Nederlandse vertegenwoordigingen, in op het formele beleid ten aanzien van gearrangeerde en gedwongen huwelijken van de verschillende overheden. Voorts wordt ingegaan op de resultaten van het beperkte onderzoek in een aantal Europese (EU) landen naar het concrete beleid aangaande gedwongen huwelijken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal richtinggevende aanbevelingen voor de mogelijkheden tot het ontwikkelen van “best practices” aan de hand van het door met name het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Denemarken gevoerde beleid.

HOOFDSTUK 2

Aard en omvang van de problematiek

2.1 Inleiding

Over het verschijnsel gedwongen huwelijken in Nederland is, zoals eerder aangegeven, relatief weinig bekend, zeker als het gaat om aantallen. Het is in Nederland slechts een enkele maal onderwerp geweest van systematisch wetenschappelijk onderzoek of juridische publicaties.¹¹ Een probleem bij het kwantificeren wordt mede gevormd door de omstandigheid dat een huwelijksluiting zich voornamelijk afspeelt in de beslotenheid van de privé-sfeer van betrokkenen. Voorts wordt huwelijksdwang slechts manifest als één van de partners de achtergronden van het (voorgenomen) huwelijk openbaar maakt.¹² Een dergelijke situatie doet zich met name voor als de spanningen binnen de gedwongen relatie leiden tot geweld ofwel het huwelijk wordt ontbonden.

Om te komen tot een bruikbare probleembeschrijving van gedwongen huwelijken heeft de ACVZ het onderwerp in het voorliggende advies als volgt afgebakend.

Ten eerste heeft de ACVZ zich in het voorbereidend onderzoek beperkt tot gedwongen huwelijksluitingen waarbij sprake is van het daadwerkelijk samenleven ná de huwelijksluiting. Ten aanzien van schijnhuwelijken, de zogenaamde huwelijken die tot stand worden gebracht uitsluitend met het oogmerk om aan de huwelijkspartner een verblijfsvergunning te verschaffen zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake is van daadwerkelijk samenwonen na de huwelijksluiting, is al enig beleid ontwikkeld.¹³ De ACVZ laat in dit advies daarom gedwongen schijnhuwelijken, waarbij geen sprake is van samenwoning, buiten beschouwing. Een (schijn)huwelijk, met een ander doel dan samenleven, dat onder dwang tot stand is gekomen en waarbij de huwelijkspartners na de huwelijksluiting niettemin gaan samenleven, valt derhalve wel binnen het bestek van dit advies, met name ten aanzien van preventie en hulpverlening.

Ten tweede blijkt uit de interviews met sleutelfiguren dat huwelijksdwang voornamelijk voorkomt binnen onder meer de Turkse, de Marokkaanse en de Surinaams-Hindoestaanse gemeenschappen in Nederland. Voorts zijn er signalen dat binnen de kleinere gemeenschappen van Somaliërs, Chinezen, Sinti en de Roma huwelijksdwang een belangrijke rol speelt bij de relatievorming.¹⁴ Uit praktische overwegingen heeft de ACVZ er voor gekozen de probleembeschrijving in het voorliggende advies te beperken tot de grootste migrantengemeenschappen, te weten die van Marokkanen, Turken en Surinaams-Hindoestanen. De aanbevelingen die in dit advies worden gedaan zijn echter op *alle* genoemde gemeenschappen van toepassing.

De ACVZ wil voorts wél benadrukken dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat gedwongen huwelijken zich uitsluitend voordoen binnen migrantengemeenschappen. Het beantwoorden van de vraag in hoeverre het fenomeen zich voordoet onder zogenoemde autochtone Nederlanders valt echter, gezien het werkterrein van de ACVZ, buiten het bestek van dit advies.

11 Rapport Asser Instituut p. 5.

12 Onderzoeksrapport De Koning, hoofdstuk 3.

13 Op 1 november 1994 is de Wet van 2 juni 1994 tot wijziging van Titels 4 en 5 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en van de Wet Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens in werking getreden (Stb. 1994, 405); hierdoor wordt de mogelijkheid geboden om schijnhuwelijken te voorkomen, te stuiten of achteraf nietig te verklaren (vgl. art. 50 Boek 2 BW).

14 Deze signaleringen werden uitgesproken op de expertmeeting d.d. 16 februari 2005 en in gesprekken met sleutelfiguren.

2.2 De aard van de problematiek

2.2.1 De begrippen gearrangeerde en gedwongen huwelijken

Voor een goede probleembeschrijving is het van belang aan te geven wat in het kader van het voorliggende advies wordt verstaan onder gearrangeerde en gedwongen huwelijks-sluiting.

Er zijn grofweg drie manieren te onderscheiden waarop partnerkeuze bij huwelijks-sluiting plaatsvindt:

1. de keuze geschiedt in vrijheid en op eigen initiatief van de partners (ook wel aangeduid als de romantische variant);
2. de keuze wordt in meer of mindere mate opgedrongen door één van de partners;
3. de keuze wordt, in meer of mindere mate, bepaald door anderen dan de partner(s), veelal geschiedt dit door familieleden. In het algemeen wordt dit proces aangeduid als uithuwelijking.

Bij een gearrangeerd huwelijk – omschreven onder 2 en 3 – kan het voorkomen dat op één of beide huwelijkskandidaten druk wordt uitgeoefend. Dit betekent echter niet dat er bij een gearrangeerd huwelijk altijd sprake is van druk die leidt tot een huwelijks-sluiting waarbij vrijwilligheid ontbreekt. Een deel van de gearrangeerde huwelijken komt echter tot stand door dwang of druk die zo groot is dat deze door de betrokken partner(s) als onaanvaardbaar wordt ervaren. In veel gevallen zullen de partners op weg naar de sluiting van het gearrangeerde huwelijk alsnog instemmen met het arrangement. Of deze instemming is ingegeven door positieve afweging dan wel het gevolg is van zelfdwang, het gevoel te hebben niet anders te kunnen, blijft uiteraard de vraag.¹⁵ Uit het onderzoek van De Koning blijkt dat de huwelijkskandidaten niet tegen hun ouders durven te zeggen dat zij het voorgestelde huwelijk niet wensen aan te gaan. Indien zij uiteindelijk toch weigeren met de voorgestelde kandidaat te trouwen, komt het ook voor dat de ouders niet langer aandringen, waardoor het huwelijk niet tot stand komt.¹⁶

Uit het onderzoek van De Koning en de gesprekken met sleutelpersonen blijkt dat de druk dan wel dwang om te huwen veelal door familieleden wordt uitgeoefend. Daarbij is de mate waarin die druk voorkomt verschillend. De Koning onderscheidt vier gradaties van gearrangeerde huwelijken waarbij de ouders een doorslaggevende rol spelen:

- a. het geplande type: de ouders plannen het gehele proces op basis van voor hen relevante familiale en gemeenschapsfactoren. Er is nauwelijks interactie tussen ouders en kind;
- b. het gedelegeerde type: kinderen, vooral zonen, maken hun voorkeuren duidelijk aan hun ouders met betrekking tot het type partner dat zij prefereren en de ouders proberen met deze voorkeuren rekening te houden;
- c. het gezamenlijke type: ouders en kinderen zijn gezamenlijk actief bij de partnerkeuze. ‘Daten’ is dan bijvoorbeeld mogelijk;
- d. eigen initiatief type: kinderen nemen zelf het initiatief tot het uitzoeken van een geschikte partner en vragen uiteindelijk hun ouders om toestemming.

15 L. Sterckx & C. Bouw, *Liefde op Maat, partnerkeuze van Turkse en Marokkaanse jongeren*, Amsterdam: Het Spinhuis 2005. Bij het tot stand komen van huwelijksarrangementen spelen de ouders steeds een doorslaggevende rol, ook bij het zgn. romantische huwelijk. Huwelijksdwang komt, opvallend genoeg, in dit onderzoek slechts zeer terzijde aan de orde als een ‘rurale traditie’. Met het door onderzoekers geïntroduceerde begrip ‘zelfdwang’ (p. 114) duiden zij op het internaliseren van externe dwang waarbij partners de indruk geven uiteindelijk in te stemmen met het door anderen gearrangeerde – gedwongen – huwelijk.

16 Onderzoeksrapport De Koning hoofdstuk 3.

De hiervoor gegeven opsomming wekt de indruk dat gearrangeerde huwelijken zich eenvoudig laten indelen. Echter, in gesprekken met hulpverleners kwam naar voren dat in de praktijk de scheidslijn tussen gedwongen en vrijwillig arrangement moeilijk valt te trekken. Zij constateren dat ook bij gearrangeerde huwelijken soms subtiele vormen van dwang worden uitgeoefend waardoor het de vraag is of het uiteindelijke ja-woord het resultaat is van een daadwerkelijke vrije keus.¹⁷

Samenvattend kan worden opgemerkt dat er geen scherpe scheiding aan te brengen is tussen gearrangeerde huwelijken en gedwongen huwelijken. Aan het ene eind van het continuüm staan gearrangeerde huwelijken die de instemming hebben van beide partners en aan het andere eind de huwelijken die onder dwang plaatsvinden. Daartussen bevindt zich een grijs gebied waarin dwang in verschillende gradaties kan voorkomen.¹⁸

2.2.2 Wanneer is sprake van huwelijksdwang?

Volgens De Koning is het in ieder geval duidelijk dat het bij huwelijksdwang gaat om de mate waarin partners zeggenschap hebben over de huwelijksluiting. Onder zeggenschap verstaat de onderzoeker dat potentiële partners minimaal de mogelijkheid hebben hun instemming of afkeuring te geven en dat hun ouders zich daarbij uiteindelijk neerleggen. Er is sprake van huwelijksdwang wanneer de kinderen tegen hun eigen wil de voorkeur van hun ouders, of andere familieleden, moeten volgen. Volgens De Koning kan sprake zijn van dwang in type a. en in type b. als de ouders niet de voorkeur van de kinderen volgen. Ook is sprake van huwelijksdwang wanneer één van de partners tegen haar of zijn wil door de andere partner tot een huwelijk wordt gedwongen.

Op grond van het voorgaande en de uitkomsten van het antropologisch onderzoek definieert de ACVZ gedwongen huwelijken als volgt:

Een gedwongen huwelijk is een huwelijk waarbij een of beide huwelijkspartner(s) geen eigen zeggenschap heeft (hebben) over de sluiting van de huwelijksverbintenis en daarmee niet instemt. Onder deze situatie wordt mede begrepen het wel meewerken aan de formele (wettelijke) huwelijks-handelingen doch onder lichamelijke of geestelijke bedreiging.

Bij de uitgevoerde ‘quick scan’ van het door andere (EU) landen gevoerde beleid werden andere definities aangetroffen die in essentie echter niet afwijken van die welke door de ACVZ hiervoor is geformuleerd.

De Britten hanteren in de verschillende onderdelen van het ‘Joint Action Plan’ de definitie (vrij vertaald): “Een gedwongen huwelijk is een huwelijk dat tot stand komt zonder de volledige instemming van beide partners en waarbij (fysieke of psychische) druk wordt uitgeoefend.”¹⁹ In het door Noorwegen in september 2004 opgestelde actieplan wordt aansluiting gezocht bij de terminologie, vastgelegd in internationale verdragen (zie hierover paragraaf 2.5).

2.2.3 Aspecten van gedwongen huwelijken onder Turken, Marokkanen en Surinaams-Hindoestanen

In de gevallen van gedwongen huwelijken die gesignaleerd zijn in het onderzoek van De

17 Dit werd o.m. naar voren gebracht tijdens de expertmeeting over gedwongen huwelijken d.d. 16 februari 2005.

18 De Koning, hoofdstuk 6.

19 “A forced marriage is a marriage conducted without the full consent of both parties and where duress is a factor.”

Koning verblijven beide partners in Nederland of komt een van de partners uit het land van herkomst. Bij Marokkanen en Turken is bij een gedwongen huwelijk dikwijls sprake van een huwelijk dat (mede) wordt gesloten om het slachtoffer dan wel de andere partner naar Nederland te helpen, dus een vorm van huwelijksmigratie. De Koning stelt dat onder Surinaams-Hindoestanen huwelijksmigratie minder vaak lijkt voor te komen dan onder Marokkanen en Turken.²⁰

Daarnaast zijn onder Turken en Marokkanen gevallen bekend van meisjes (incidenteel ook van jongens) die onder druk van hun familie naar het land van herkomst gaan om daar een gedwongen huwelijk aan te gaan en vervolgens daar te blijven.²¹

Uit het onderzoek blijkt dat onder Turken, Marokkanen en Surinaams-Hindoestanen voor het toepassen van druk/dwang door familieleden de volgende motieven kunnen worden onderscheiden:

- het verschaffen van een verblijfsvergunning aan een familielid c.q. dorpsgenoot;
- huwen binnen de eigen etnische groep;
- instandhouding van de familie in bredere zin (huwelijk neef-nicht);
- economische motieven (bijvoorbeeld het behoud of de uitbreiding van het familievermogen);
- de verwachting dat het huwelijk corrigerend zal werken op het gedrag van dochter of zoon (met name als het gedrag van de dochter als te westers wordt ervaren).

2.3 De omvang van het verschijnsel

Zoals hierover eerder werd opgemerkt, valt er geen betrouwbare uitspraak te doen over het aantal gevallen waarin van huwelijksdwang sprake is (zie paragraaf 1.1). Illustratief is op dit punt de opmerking die De Koning doet in paragraaf 3.4.1:

“Op basis van ons onderzoek zijn geen cijfers te geven over gedwongen huwelijken. Alle respondenten zijn het er over eens dat het verschijnsel voorkomt. Het gaat dan om gedwongen huwelijken waarbij één of beide partners geen zeggenschap hebben of om huwelijken tegen de wil van één of beide partners. De meeste respondenten hebben het idee dat het gedwongen huwelijk een aflopend verschijnsel is.”²²

Volgens De Koning is deze verwachte afname het gevolg van emancipatoire ontwikkelingen in de gemeenschappen waarbij de wens van vrije partnerkeuze onder jongeren steeds sterker wordt. Deze wens kan overigens leiden tot spanningen omdat ze conflicteert met (transnationale) loyaliteit aan de familie en bestaande rolpatronen tussen ouders en kinderen.

Uit het onderzoek van De Koning blijkt overigens dat er ook een enkele respondent is die een andere mening is toegedaan. De Belgische senator Mimount Bousakla stelde:

“...dat haar indruk was dat het aantal gedwongen huwelijken toeneemt mede door het emancipatieproces dat vrouwen doormaken.”²³

Het verhaal van Mimount Bousakla is opmerkelijk omdat zij aangeeft dat zij gedurende haar wethouderschap in Antwerpen geweigerd heeft tussen de 400 en 750 huwelijken te

20 In de interviews met politiefunctarissen en een leerplichtambtenaar komt ook het beeld naar voren dat bij gedwongen huwelijken onder Turken en Marokkanen vaak sprake is van huwelijksmigratie.

21 ACVZ-advies *Tegen de wil achtergebleven*, Den Haag: ACVZ 2005.

22 De Koning hoofdstuk 3.

23 Idem.

sluiten omdat dit schijnhuwelijken betroffen. Zij maakt daarbij, zo blijkt ook uit de tekst van het mede door haar ingediende wetsontwerp ter voorkoming van gedwongen huwelijken, geen onderscheid tussen gedwongen huwelijken en schijnhuwelijken.²⁴

Volgens De Koning zal de toekomst moeten leren of er inderdaad sprake is van een afname van het aantal gedwongen huwelijken onder Turkse, Marokkaanse en Hindoestaanse migranten.²⁵ De kans bestaat dat door het toenemend aantal asielzoekers uit landen waar gedwongen huwelijken eveneens voorkomen (o.a. onder Somaliërs, Afghanen, Koerden – uit Turkije en Irak – en Chinezen) het probleem van huwelijksdwang in Nederland op termijn ook in omvang zal toenemen. Dit signaal werd onder meer tijdens de expertmeeting afgegeven.

In de studie “Liefde op maat, partnerkeuze van Turkse en Marokkaanse jongeren”, wordt het aantal niet geheel uit vrije keus (dus gearrangeerd of gedwongen) tot stand gekomen huwelijken geschat op 70 procent voor Turkse en 59 procent voor de Marokkaanse jongeren.²⁶ Onderzoekers komen in de studie ook tot de conclusie dat het aantal gedwongen huwelijken afneemt en de gearrangeerde huwelijken minder vanzelfsprekend worden als gevolg van toenemende individualisering. Zij geven voorts aan dat jongeren vooralsnog vaak trouwen met een partner uit het land van herkomst van hun ouders om uitdrukking te geven aan solidariteit met hun familie en om conflicten te vermijden.

De ACVZ wil op grond van de hiervoor weergegeven meningen over af- en toename van huwelijksdwang geen conclusies trekken. Immers, zonder een duidelijk inzicht in de omvang van de problematiek, blijven uitspraken over stijging of daling een speculatie. Ondanks de beperkte mogelijkheden om duidelijk zicht te krijgen op de omvang van huwelijksdwang is de ACVZ van mening dat het, gezien de ernst van het verschijnsel, nodig blijft een integraal beleid te ontwikkelen voor preventie en hulpverlening. De ACVZ tekent hier evenwel aan dat zij bij het formuleren van aanbevelingen over mogelijke maatregelen rond huwelijksdwang voorzichtig te werk is gegaan. Hoewel huwelijksdwang zonder meer een uiterst serieus te nemen probleem betreft waarbij een integrale en consequente aanpak noodzakelijk is, acht de ACVZ het nemen van verstrekkende en mogelijk kostbare maatregelen in beginsel niet zonder meer geboden. In eerste instantie moet, bij het ontbreken van meer concrete cijfers over de omvang van het probleem, worden gedacht aan het ontwikkelen van samenhangende, vooral praktische maatregelen, die het mogelijk maken snel te reageren op directe hulpvragen.

2.4 Gedwongen huwelijken in de landen van herkomst

Huwelijksdwang – en de dreiging daarmee – doet zich niet alleen voor binnen de betreffende migrantengemeenschappen in Nederland; het verschijnsel komt ook voor in de landen van herkomst. Nederlandse ambassades in deze herkomstlanden kunnen op verschillende manieren worden geconfronteerd met gedwongen huwelijken. Enerzijds komt het voor dat migrantenvrouwen die in Nederland verblijven of verblijf hebben gehad, bij een bezoek aan hun land van herkomst door gedwongen huwelijksplannen worden overvallen en zich met een hulpvraag wenden tot de Nederlandse ambassade. Anderzijds zal de tot een huwelijk (met een in Nederland verblijf houdende partner) gedwongen vreemdeling zich tot de ambassade wenden met een visum of de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

24 “Wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Strafwetboek, om gedwongen huwelijken tegen te gaan”, Belgische Senaat 2003-2004, 23 april 2004, 3-650/1 (www.senaat.be).

25 Onderzoeksrapport De Koning, hoofdstuk 3.

26 L. Sterckx & C. Bouw, *Liefde op Maat, partnerkeuze van Turkse en Marokkaanse jongeren*, Amsterdam: Het Spinhuis 2005.

In overleg met de Directie Personenverkeer en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een schriftelijk onderzoek uitgevoerd onder ambassades.²⁷ Dit onderzoek heeft zich vooral gericht op de praktische aspecten van het ambassadebeleid, met daarnaast een aantal vragen over de opstellingen van de verschillende overheden. Ook werden enkele vragen gesteld over de kennis van en ervaringen opgedaan met gedwongen huwelijken door de vertegenwoordigingen van EU-landen. De keus van de te benaderen ambassades werd daarbij bepaald door:

- de hier te lande in omvang meest omvangrijke migrantengemeenschappen (in het bijzonder Turkije, Marokko en Suriname);
- de voor de genoemde gemeenschappen dominante en ‘waarden-bepalende’ religies, te weten de Islam (Pakistan, Algerije, Turkije en Marokko) en het Hindoeïsme (Suriname en India).

Hoewel de reacties van de posten variëren, geven zij een redelijk beeld van de situatie in het herkomstland en de mate waarin de consulaire afdelingen ervaringen hebben opgedaan met gedwongen (en gearrangeerde) huwelijken en de eventuele hulp aan slachtoffers hiervan. Samengevat zijn de reacties als volgt:²⁸

- De Ambassade in het Turkse Ankara geeft in haar reactie aan dat er in de praktijk weinig bekendheid is met gedwongen huwelijken waarbij een uit Nederland afkomstige partner betrokken is. Er zijn daarover in elk geval geen cijfers beschikbaar. Turkije kent geen specifieke strafwetgeving of beleid gericht op het actief tegengaan van gedwongen huwelijken. Er wordt uiteraard wel nadruk gelegd op het vrijwillige karakter van het huwelijk. Wel is er een verbod op polygamie. Ondanks dit verbod komt polygamie in de praktijk wel voor in perifere rurale gebieden waar onder invloed van de traditionele islam gearrangeerde huwelijken ook veelvuldig zouden voorkomen. De consulaire afdeling van de ambassade wordt slechts sporadisch geconfronteerd met slachtoffers (met Nederlandse nationaliteit) van gedwongen huwelijken (in 2003, 2 gevallen). In deze gevallen kon op de door betrokkenen gestelde hulpvraag adequaat worden gereageerd. De ambassades van de aanwezige EU-lidstaten zijn bekend met de problematiek, doch geven aan hiermee slechts incidenteel te worden geconfronteerd. In de Turkse media is weinig aandacht voor het fenomeen gedwongen huwelijken en de gevolgen ervan voor de slachtoffers. Overigens heeft de Ambassade contacten met Turkse vrouwenorganisaties (dit geldt overigens in vergelijkbare mate voor het Consulaat Generaal in Istanbul).
- Gearrangeerde huwelijken zijn in Marokko gebruikelijk, aldus de ambassade in Rabat in haar reactie. Hieraan wordt toegevoegd dat vooral de vrouwelijke partners jonger zijn dan in Nederland gebruikelijk is. De recent gewijzigde Mudawwana heeft hierin, ondanks de relatieve verbeteringen die de nieuwe wetgeving voor de positie van de vrouw tot gevolg heeft gehad, nog geen verandering gebracht.²⁹ De wetswijziging heeft ook niet geleid tot het verdwijnen van huwelijksdwang in de praktijk. Enerzijds omdat het huwelijk vaak de enige mogelijkheid is om aan armoede te ontsnappen en dus verzetten de jonge vrouwen zich daar niet tegen, ook al is er geen sprake van een eigen invloed op de keus van een huwelijkspartner. Anderzijds omdat huwbare jonge vrouwen uit de hogere maatschappelijke lagen, die wel de kans en soms daadwerke-

27 Bij het besluit om in nauw overleg met Buitenlandse Zaken de vragenlijst op te stellen en vervolgens aan de ambassades voor te leggen heeft de ACVZ zich onder meer laten leiden door de overweging dat een adequaat beleid gericht op het voorkomen van gedwongen huwelijken en het bieden van hulp aan de slachtoffers in de herkomstlanden niet effectief kunnen worden gerealiseerd zonder de – praktische – medewerking van Buitenlandse Zaken.

28 In paragraaf 4.4.2 wordt ingegaan op de onderzoeksresultaten voorzover deze betrekking hebben op directe consulaire hulpverlening.

29 De Mudawwana is het Marokkaans Wetboek van personen- en familierecht.

lijk de mogelijkheid hebben een gearrangeerde huwelijkspartner te weigeren, zich er vaak bij zullen neerleggen om te ontkomen aan druk van de familie. In geval van een gedwongen huwelijk zijn er geen wettelijke mogelijkheden voorhanden om daders te vervolgen. De geldende consulaire normen (hulp aan houders van Nederlandse paspoorten) bieden voldoende mogelijkheden om de hulpvragen van slachtoffers met Nederlandse nationaliteit af te handelen. Ook op andere (EU) ambassades in Rabat is relatief weinig ervaring met (de gevolgen van) gedwongen huwelijken. Het voorne- men bestaat om de problematiek binnenkort in het EU-consulair overleg aan de orde te stellen. Overigens heeft de ambassade de gegevens mede ontleend aan vrouwenor- ganisaties in Marokko.

- De reactie van de ambassade in Suriname was beknopt. Gedwongen huwelijken komen voor in de Hindoe gemeenschap, met name in de rurale en traditioneel reli- gieuze streken. Ook in Paramaribo zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Wél signaleert de ambassade dat gearrangeerde huwelijken veelvuldig voorkomen als uitvloeisel van bezitsverhoudingen van de verschillende landbouwfamilies. Ook andere gemeenschappen in Suriname kennen het gearrangeerde huwelijk, met name de Joodse en de Chinese. Kenmerkend is dat in Suriname de verschillende etnische gemeenschappen veelal naast elkaar leven met weinig gemengde huwelijken. Er bestaan geen specifieke wettelijke bepalingen over het verbod op gedwongen en gearrangeerde huwelijken (oud-Nederlandse wetgeving van toepassing). De ambas- sade geeft voorts aan niet geconfronteerd te worden met slachtoffers van gedwongen huwelijken.
- De ambassade in Pakistan geeft een uitgebreide descriptieve reactie. Daaruit blijkt dat gearrangeerde huwelijken in Pakistan gangbaar zijn. De daarmee gepaard gaande dwang wordt binnen de samenleving niet als problematisch gezien. Ervaringen van de ambassades van Noorwegen en Verenigd Koninkrijk hebben duidelijk gemaakt dat er sprake is van een getalsmatige groei van aantoonbaar gedwongen huwelijken. Dit zou mede een gevolg zijn van de grotere openheid bij de uit Europa afkomstige huwelijkskandidaten die vooral tijdens vakanties worden ‘verrast’ met een bruiloft en dan hulp vragen bij hun ambassade. De ambassade heeft geen cijfermateriaal doch meent op grond van ervaringen te kunnen spreken van een probleem dat groter is dan thans zichtbaar. De Pakistaanse wetgeving kent het gedwongen huwelijk niet. Bij huwelijken, gearrangeerd danwel (impliciet) gedwongen, spelen economische motie- ven en de migratiewens zeker een rol. De ambassade van het Verenigd Koninkrijk is, waarschijnlijk mede als gevolg van het ‘Joint Action Plan’ van de overheid en de cen- trale rol van het Foreign Office daarbij, actief met het bieden van consulaire bijstand aan slachtoffers.³⁰ De ambassade van het Verenigd Koninkrijk werkt hierbij regelm- atig samen met de lokale politie.
- De ambassade in Algiers, Algerije, geeft in haar rapportage aan dat het gedwongen huwelijk sporadisch voorkomt. Net als in de andere in het onderzoek betrokken lan- den komen gearrangeerde huwelijken veelvuldig voor. De Algerijnse wetgeving ver- biedt het gedwongen huwelijk en eist dat huwelijken op basis van vrijwilligheid tot stand komen. De Franse ambassade in Algiers heeft desgevraagd aangegeven regel- matig te worden geconfronteerd met een relatief groot aantal gearrangeerde huwe- lijken waarbij migratie van één van de partners het achterliggende doel is. Voor wat betreft de preventie van gedwongen huwelijken tracht de Franse ambassade met de uitgave van een voorlichtingsblad, de veelal jeugdige doelgroep (meisjes en jongens in de huwbare leeftijd) in Algerije te bereiken.
- De ambassade in New Delhi, India, heeft ter beantwoording van de voorgelegde vragen gebruik gemaakt van de deskundigheid van de ambassade-advocaat. Aan de

30 Een gezamenlijk initiatief van de Britse Departementen van Binnenlandse Zaken (Home Office) en Buitenlandse Zaken (FCO) Joint Action Plan ‘Forced Marriage – The Overseas Dimension’, augustus 2004. www.fco.org.gov.uk/news/newstext.asp?4048.

uitgebreide juridische reactie kan het volgende worden ontleend. Gedwongen huwelijken komen voor in de vrij gesloten rurale gemeenschappen. Cijfers zijn in India al evenmin bekend, mede omdat systematisch onderzoek ontbreekt. Mede door de omvang van het land is het moeilijk, met name door de vele regionale verschillen, algemeen geldige uitspraken over huwelijken onder dwang te doen. Ook in India is het gearrangeerde huwelijk zeer gebruikelijk en in alle milieus geaccepteerd. Er wordt ook veel in de grote dagbladen geadverteerd om partners te zoeken. De wetgeving op het gebied van huwelijken is beperkt en verbiedt geen gearrangeerde huwelijken. Daarbij is het opvallend dat de registratie van huwelijken zeer beperkt geregeld is met als gevolg veel (informele) polygamie. Huwelijken zijn vooral een interne aangelegenheid binnen de familie. De Nederlandse ambassade heeft tot op heden geen ervaring met slachtoffers van gedwongen huwelijken. In het overleg met de EU-collega's is de problematiek niet besproken.

Uit de hiervoor weergegeven resultaten kan de conclusie getrokken worden dat de verschillende Nederlandse vertegenwoordigingen nauwelijks worden geconfronteerd met concrete hulpvragen van slachtoffers van huwelijksdwang. De hulpvragen waarvan door de Nederlandse ambassades in Marokko en Turkije gewag wordt gemaakt, kunnen, mede omdat er sprake is van houders van een Nederlands paspoort, zonder problemen worden afgehandeld. Van een registratie op de ambassades van eventuele 'gedwongen' huwelijksmigratie is al evenmin sprake. Het schriftelijke onderzoek maakt ook duidelijk dat het verschijnsel gedwongen huwelijken, ook bij vrijwel geen der EU-ambassades tot de prioritaire, op de overlegagenda te plaatsen, beleidsonderwerpen behoort.

2.5 Gedwongen huwelijksluiting in nationale en internationale regelgeving

Uit het juridisch onderzoek is naar voren gekomen dat de Nederlandse wetgeving geen definitie bevat van een "gedwongen huwelijk."³¹ Artikel 1:71 BW bepaalt dat een huwelijk vernietigbaar is wanneer bij de huwelijksluiting de toestemming van de huwelijkspartner(s) onder dwang is verleend (zie hierna paragraaf 3.3). Er zijn er op nationaal niveau verder geen wetsbepalingen die specifiek ingaan op huwelijksdwang.

Een aantal mensenrechtenverdragen bevat wel een expliciet verbod op gedwongen huwelijksluiting. Zo bepaalt het VN-Vrouwenverdrag in artikel 16 lid 1 aanhef en in sub b:

*"De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen alle passende maatregelen om discriminatie jegens de vrouw in alle aangelegenheden betreffende huwelijk en familiebetrekkingen uit te bannen, en verzekeren in het bijzonder, op basis van de gelijkheid van man en vrouw... (sub b) hetzelfde recht om in vrijheid een echtgenoot te kiezen en alleen met vrije en volledige toestemming een huwelijk aan te gaan."*³²

Een dergelijke bepaling bevat ook het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BUPO).³³ Artikel 23 lid 3 BUPO bepaalt dat "geen huwelijk wordt gesloten zonder de vrije en volledige toestemming van de aanstaande echtgenoten." Partners bij een huwelijk hebben ingevolge deze verdragen het recht in vrijheid te huwen. Die vrijheid om te huwen bevat twee belangrijke elementen: partners die met elkaar een huwelijk willen aangaan en die aan de wettelijke vereisten voldoen, mogen daarin niet belemmerd worden en partners die geen huwelijk willen aangaan, mogen

31 Onderzoeksrapport Schmidt & Rijkens, p.12.

32 Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York, 18 december 1979, Stb. 1991, 355.

33 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, 19 december 1966, Trb. 1969, 99.

daartoe niet gedwongen worden. De problematiek rondom gedwongen huwelijken richt zich specifiek op het tweede element.

Daarnaast bepaalt artikel 16 lid 2 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) dat ‘een huwelijk slechts [kan] worden gesloten met de vrije en volledige toestemming van de aanstaande echtgenoten.’³⁴

Daarnaast bepaalt artikel 12 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) het volgende: “Mannen en vrouwen van huwbare leeftijd hebben het recht te huwen en een gezin te stichten volgens de nationale wetten die de uitoefening van dit recht beheersen.”³⁵

De ACVZ is van mening dat het samenstel van de bovenomschreven verdragsbepalingen en de UVRM voor de overheid een positieve verplichting met zich meebrengt om te waarborgen dat het recht om te huwen in volledige vrijheid kan worden uitgeoefend. Derhalve dient de overheid maatregelen te nemen tegen huwelijksdwang. Het is daarbij wel van belang dat de overheid zich rekenschap geeft van de hiervoor in paragraaf 1.1 beschreven paradox en dus bij het formuleren van deze maatregelen tevens rekening houdt met de mogelijke onwenselijke gevolgen voor het slachtoffer, die, als gevolg van een gedwongen huwelijk, in levensbedreigende omstandigheden kan komen te verkeren (zie paragraaf 4.2.1).

2.6 Conclusie

Gedwongen huwelijken, zoals gedefinieerd in paragraaf 2.2.1, zijn ontoelaatbaar en in strijd met mensenrechtenverdragen en het recht van veel individuele landen waaronder alle westerse landen inclusief Nederland. De ACVZ pleit daarom voor het ontwikkelen van beleid tegen gedwongen huwelijken en het nemen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van dit verschijnsel. Bij het formuleren van maatregelen tegen gedwongen huwelijken dient wel steeds terdege rekening te worden gehouden met eventuele negatieve gevolgen van deze maatregelen voor het slachtoffer.

Voorts komt de ACVZ tot de slotsom dat op basis van het uitgevoerde antropologisch onderzoek, de uitkomsten van de enquête gericht aan de Nederlandse vertegenwoordigingen en de gesprekken met sleutelpersonen, geen indicatie kan worden gegeven over aantallen dan wel de mate waarin het verschijnsel gedwongen huwelijken voorkomt. Een nader kwantitatief onderzoek onder betreffende migrantenpopulaties zou mogelijk meer inzicht in de omvang van het verschijnsel geven. In elk geval lijkt systematische registratie van gevallen waarin van huwelijksdwang sprake is (geweest), opportuun.

34 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948, A/RES/ 217.

35 Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 4 november 1950, Trb. 1951, 154.

HOOFDSTUK 3

Preventie, signalering en hulpverlening bij gedwongen huwelijken

3.1 Inleiding

Huwelijksdwang en achterlating in het land van herkomst zijn loten aan dezelfde stam.³⁶ Beide verschijnselen komen, evenals eengerelateerd geweld, in hoofdzaak – doch niet uitsluitend – voor in de Marokkaanse, Turkse en Surinaams-Hindoestaanse gemeenschappen in Nederland.³⁷ Ten aanzien van de laatstgenoemde gemeenschap kan ter aanvulling nog worden opgemerkt dat relatievorming en daarmee huwelijksdwang, zich voor het grootste deel in Nederland afspeelt en betrokkenen over het algemeen de Nederlandse nationaliteit bezitten. De bestrijding van huwelijksdwang onder de Surinaams-Hindoestaanse gemeenschap zal zich dan ook goeddeels tot Nederland kunnen beperken.

De ACVZ pleit ervoor dat de overheid een centrale rol speelt bij het vorm geven aan een samenhangend beleid en daarmee aan een maatschappelijke infrastructuur, gericht op preventie, signalering en hulpverlening bij huwelijksdwang, achterlating en eengerelateerd geweld. In dit hoofdstuk wordt, in paragraaf 3.2 nader ingegaan op de wijze waarop op een en ander concrete uitwerking zou kunnen krijgen. Opgemerkt dient te worden dat in het kader van de beleidsvergelijking en ‘best practices’ (paragraaf 5.3 e.v.) nader bij een mogelijke samenhangende aanpak wordt stilgestaan.

De aanbevelingen voor de aanpak van huwelijksdwang door preventie, signalering en hulpverlening vertonen grote overeenkomsten met die in het hiervoor aangehaalde ACVZ-advies over achtergelaten vrouwen.

De ACVZ heeft bij de voorbereiding van het voorliggende advies kunnen constateren dat er binnen de verschillende migrantengemeenschappen tal van organisaties actief zijn op het gebied van bewustwording en emancipatie. Voorbeelden zijn de Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland (MVVN), de Turkse Stichting Kezban en de Amsterdam Türkiyeli Kadınlar Birgili (Vereniging van Vrouwen uit Turkije in Amsterdam). Hoewel er tussen deze en andere organisaties al wordt samengewerkt dient de overheid, lokaal en landelijk, bij het verder stimuleren hiervan een belangrijke rol te spelen.

Tenslotte wordt er – wellicht ten overvloede – op gewezen dat het, voor het verkrijgen van een volledig beeld van de aanpak van de samenhangende probleemgebieden, aanbeveling verdient om naast dit advies en het advies over achterlating ook kennis te nemen van het ACVZ advies betreffende het VN-Vrouwenverdrag.³⁸

3.2 Van preventie tot hulpverlening; de rol van de overheid

Bij preventie en signalering van (de dreiging van) gedwongen huwelijken, maar evenzeer van achterlating en eengerelateerd geweld, moet de landelijke overheid – en waar mogelijk en zinvol de stedelijke autoriteiten – een centrale rol spelen. De ACVZ heeft uit gesprekken met sleutelfiguren, alsmede uit de beschikbare literatuur, signalen gekregen

³⁶ ACVZ advies *Tegen de wil achtergebleven*, Den Haag: ACVZ 2005 p. 18 e.v.

³⁷ H.B. Ferwerda & I van Leiden, *Eerwraak of eengerelateerd geweld? Naar een werkdefinitie*, Den Haag: WODC 2005.

³⁸ ACVZ-advies *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid*, Den Haag: ACVZ 2002.

dat ook de reeds actieve organisaties en instanties een dergelijke inzet van de centrale overheid verwachten.

De ACVZ denkt daarbij aan het in kaart brengen en monitoren van de op preventie, signalering en hulpverlening gerichte activiteiten van organisaties, instellingen en niet in de laatste plaats (lokale) overheidsdiensten, alsmede het stimuleren en optimaliseren van de onderlinge samenwerking en het voorkomen van overlappingsen. De door Transact en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uitgevoerde inventarisaties aangaande huiselijk geweld zijn hiervan voorbeelden.³⁹

Bij de hiervoor geschetste rol past eveneens het initiëren – op verschillende niveaus – van samenwerkingsverbanden tussen verschillende overheidsdiensten. Als voorbeeld, op lokaal niveau, van een dergelijke ook in andere gemeenten bestaande samenwerking in de vorm van een netwerk, wijst de ACVZ op het zorgnetwerk in Amsterdam-Osdorp. In dit netwerk, dat weliswaar niet speciaal werd opgezet voor de preventie en hulpverlening op de genoemde probleemgebieden doch daar nu wel voor wordt gebruikt, worden de krachten gebundeld van de Amsterdamse GG&GD, gemeentelijke leerplichtambtenaren, de leiding van verschillende scholen en bureau Jeugdzorg.

Dergelijke samenwerking, maar dan tussen verschillende departementen, is ook de grondslag van het Britse ‘Joint Action Plan’ en het Noorse ‘Renewed initiative against forced marriage’. Zo wordt in het Verenigd Koninkrijk nauw samengewerkt tussen onder meer Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken (FCO), Onderwijs en Gezondheidszorg, waarbij de coördinatie – binnen het FCO – in handen is van een kleine “Forced Marriages Unit”. In Noorwegen is ervoor gekozen het ministerie van Jeugd en Familie Zaken te belasten met het opstellen van een dertigtal “Measures”, bondig geformuleerde beleidsopdrachten, die door het bij elke opdracht genoemd ministerie moet worden geïmplementeerd. Hoewel deze beide benaderingen nader aan de orde komen in hoofdstuk 5 van dit advies wil de ACVZ ze op deze plaats al naar voren brengen. Dit omdat zij duidelijk maken dat door het bundelen van deskundigheid zoals die aanwezig is binnen de verschillende (onderdelen van) departementen goede resultaten kunnen worden bereikt in het formuleren van beleidsvoornemens. Het Britse voorbeeld maakt dit het best duidelijk met heldere en concrete plannen van aanpak voor de diensten (politie, onderwijs en sociale dienstverlening) in het veld. De praktische (Britse) handleiding voor maatschappelijk werkers ten behoeve van hun werk met jongeren en kwetsbare volwassenen en de door het FCO uitgebrachte brochure “Forced Marriages Abroad – your right to choose” zijn aansprekende voorbeelden van deze aanpak.⁴⁰

In Nederland dient interdepartementale samenwerking vorm te krijgen tussen Vreemdelingenzaken en Integratie, Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), zonedig aan te vullen met andere vakdepartementen. De ACVZ pleit er voor de mogelijkheden van bedoelde samenwerking op korte termijn te onderzoeken waarbij de ervaringen zoals die in de genoemde landen inmiddels zijn opgedaan mogelijk als leidraad kunnen dienen.⁴¹

De ACVZ wijst er in dit verband nogmaals op dat de door haar wenselijk geachte overheidsinzet in redelijke verhouding dient te staan tot de – vooralsnog onbekende – omvang van de problematiek in Nederland. Vooruitlopend op de in hoofdstuk 5 op te nemen aanbevelingen over het ontwikkelen van een samenhangende aanpak beveelt de ACVZ het volgende aan.

39 Transact en NIZW, werkdokument methodieken huiselijk geweld, Utrecht 2004. Zie tevens www.transact.nl, alsmede de brochure Aanpak huiselijk geweld, Den Haag: VNG Uitgeverij 2003, onderzoek Inventarisatie stand van zaken aanpak huiselijk geweld 2003, Den Haag: ES&E 2003 en het rapport Quicksan Advies en Steunpunten Huiselijk Geweld 2004, Amsterdam: Stichting Alexander 2004.

40 *Young people & vulnerable adults facing forced marriage*, practice Guidance for Social Workers. (www.fco.gov.uk)

41 www.fco.gov.uk

Aanbeveling 1:

Het ministerie van Justitie, meer in het bijzonder de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, dient het initiatief te nemen bij de ontwikkeling van een actief overheidsbeleid ten aanzien van een praktische aanpak van huwelijksdwang. Daartoe dient de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in overleg met de andere hierbij betrokken ministeries, met name Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken, het volgende te ondernemen.

- *Systematisch in beeld brengen welke groepen en organisaties alsmede welke overheidsinstanties de aanpak van huwelijksdwang tot hun taak kunnen of moeten rekenen dan wel een daartoe strekkende opdracht hebben gekregen en welke activiteiten zij hebben ontplooid.*
- *Op basis van deze inventarisatie dient met betrekking tot de aanpak van gedwongen huwelijken een protocol te worden opgesteld waaruit blijkt:*
 - *welke instanties en organisaties in welke fase een rol hebben, en*
 - *hoe de betreffende actores met elkaar contact onderhouden of samenwerken.*
- *Om te komen tot een praktisch en handzaam protocol dienen voorstellen daartoe met alle participanten te worden besproken en dienen de uitkomsten te worden vastgelegd.*
- *Op basis van genoemd protocol dient de overheid ervoor te zorgen dat alle actores elkaars rol kennen, snel naar elkaar kunnen doorverwijzen en adequaat kunnen communiceren.*
- *Door middel van periodieke monitoring dient de overheid te controleren of deze ‘zorgketen’ in de praktijk werkt. Op basis van die monitoring dient zo mogelijk kwaliteitsverbetering van alle deelnemende instanties te worden gerealiseerd, namelijk door het ter beschikking stellen van deskundigen.*

3.3 Preventie

Het preventiebeleid zal zich vooral dienen te richten op bewustwording van de voornaamste doelgroep, in dit geval jongeren en vrouwen in de huwbare leeftijd. Hoewel in de praktijk in Nederland de problematiek voornamelijk beperkt zal zijn tot meisjes en jonge vrouwen, dienen de voorlichtingsactiviteiten niet beperkt te blijven tot deze doelgroep. Ook mannen en jongens uit de gemeenschap van migranten moeten bereikt worden omdat zij, naast een deel van het probleem, ook tot de slachtoffergroep kunnen behoren. Het bereiken van dat deel van de doelgroep dat zich in de herkomstlanden bevindt, de potentiële huwelijksmigranten, zal separaat worden besproken. Bij het uitvoeren van de voorlichtingsactiviteiten en bewustwordingsprogramma's is een belangrijke rol weggelegd voor bestaande organisaties. In dit kader kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het werk van de werkgroep Mudawwana.⁴² Deze werkgroep heeft in januari 2005 een aantal brochures uitgebracht, bedoeld voor Marokkaanse vrouwen in Nederland en hulpverleners. De brochures zijn met name gericht op het vergroten van de weerbaarheid van de doelgroep, mede door het verstrekken van kennis over de rechtspositie van de Marokkaanse vrouwen in Nederland.⁴³ De ACVZ juicht het tot stand komen van de brochures toe. Zij duiden op een groeiend zelfbewustzijn en een zoeken naar cultureel vertrouwd en daardoor laagdrempelige antwoorden op maatschappelijke vraagstukken. De in de brochure opgenomen 'tip' over gedwongen huwelijken wordt door de ACVZ dan ook als zodanig opgevat omdat zij een (potentieel)

42 In de werkgroep wordt samengewerkt door verschillende veelal Marokkaanse organisaties zoals de MVVN, het projectbureau Multiculturalisatie Emancipatie (MCE) en de werkgroep Brabant.

43 Zie Mudawwana, informatie over het Marokkaanse familierecht voor hulpverleners in Nederland, Amsterdam: MVVN e.a. 2004 p. 5.

slachtoffer van een (aanstaand) gedwongen huwelijk wijst op de mogelijkheid om met gebruikmaking van bemiddeling aan de situatie het hoofd te bieden.

Tip: *Word je toch [ondanks het bestaande verbod in de Marokkaanse wetgeving] gedwongen om te trouwen dan is het raadzaam om een bemiddelaar in te schakelen. Iemand die je vertrouwt en die bemiddelt tussen jou, je familie en je toekomstige schoonfamilie. Je kunt aan de rechter vernietiging van het huwelijk vragen.*

Naast de Werkgroep Mudawwanah zijn nog tal van andere organisaties actief op het terrein van voorlichting en bewustwording in eigen kring. Gelet op het feit dat voorlichting zo toegankelijk mogelijk moet worden aangeboden ligt, zoals gezegd, inschakeling van dit soort organisaties voor alle sociaal etnische gemeenschappen in Nederland waar gedwongen huwelijken als reëel probleem worden ervaren, in de rede.

Op preventie gerichte voorlichting aan de doelgroep in de landen van herkomst, in dit geval de aanstaande huwelijksmigranten is noodzakelijk, al zal het pas na het van kracht worden van de Wet Inburgering Buitenland (in de loop van 2005) minder moeilijk worden de doelgroep te bereiken. Het is al wel mogelijk om met gebruikmaking van elektronische media (websites) potentiële migranten te wijzen op de mogelijkheden om een gedwongen huwelijk te voorkomen. Dat Nederland zich bij het geven van deze voorlichting dient te houden aan de lokale regelgeving spreekt vanzelf. De ACVZ wijst in dit verband op de wijze waarop de Britse ambassades in de voor hen relevante herkomstlanden hun websites hebben ingericht. Zo staat bijvoorbeeld op de website van de Britse Ambassade in Islamabad een label “forced marriages/child abduction” die met een doorklik toegang biedt tot een webpagina waarop staat aangegeven op welke wijze de ambassade hulp kan bieden aan zich in Pakistan bevindende slachtoffers van huwelijksdwang.⁴⁴

De verschillende organisaties en instanties, inclusief de regievoerende overheid, die zich bezighouden met het voeren van een actief voorlichtingsbeleid moeten zich er rekenschap van geven dat het door hen gevoerde beleid en de maatschappelijke discussie die hiervan het gevolg kan zijn, kan leiden tot een toename van de directe hulpvragen. Het is daarom noodzakelijk om synchroon met het voorbereiden en uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten te zorgen voor voldoende capaciteit in de hulpverlening om op een mogelijke toename van hulpvragen adequaat te kunnen reageren met zonnodig het gehele pakket, van antwoorden op vragen tot en met een eventueel noodzakelijke opvang. Bij het inrichten van die zorgcapaciteit moet worden aangesloten bij de verschillende op lokaal niveau reeds bestaande initiatieven. Er zal op moeten worden gelet dat de opvang zodanig is ingericht dat zij zo veel mogelijk aansluit bij het waardenpatroon van de betrokken migrantengroepering, zodat zij niet onnodig inbreuk maken op de eergevoelens bij de families van de opgevangen meisjes.

In dit verband dienen de onderscheidene geloofsgemeenschappen ook in beeld te komen. Moskeeën, Hindoegemeenschappen en andere migranten-kerkgemeenschappen dienen te worden benaderd om de Nederlandse rechtsnormen te helpen uitdragen en voorlichting te geven over de niet te passeren grens tussen familiezorg voor een huwelijk en huwelijksdwang.

Aanbeveling 2:

De ACVZ beveelt aan het door de overheid te initiëren beleid ter preventie van gedwongen huwelijken en daarmee samenhangende probleemgebieden, zodanig vorm te geven dat alle organisaties – uiteraard ook die van een andere signatuur dan de Turkse en Marokkaanse

44 www.britishhighcommission.gov.uk/pakistan

– die bezig zijn met programma's op het gebied van voorlichting en bewustwording ten behoeve van migrantengemeenschappen, daarbij worden betrokken. Tevens dienen in aanmerking komende geloofsgemeenschappen te worden benaderd.

3.4 Signalering

Bij het tegengaan van gedwongen huwelijken, evenals bij de effectieve aanpak van achterlating, hangen signalering, preventie en hulpverlening nauw met elkaar samen. Het gaat hierbij, in de visie van de ACVZ, om een kwetsbare groep van – in hoofdzaak – meisjes in de (jong) huwbare leeftijd uit verschillende migrantengemeenschappen. Ten behoeve van de bescherming van deze groep dienen onderwijsinstellingen, leerplichtambtenaren en vertrouwenspersonen een belangrijke bijdrage te leveren.

De ACVZ benadrukt in dit kader dat tussen de schoolleiding en de gemeentelijke leerplichtambtenaren afspraken dienen te worden gemaakt over het versneld uitvoeren van huisbezoeken bij ongeoorloofd schoolverzuim, als de betrokken leerlinge deel uit maakt van de specifieke doelgroep.⁴⁵ De ACVZ wijst er in dit verband nogmaals op dat ook bij de aanpak van de problematiek van huwelijksdwang een belangrijke rol is weggelegd voor het in paragraaf 3.2 genoemde zorgnetwerk, dat leerlingen begeleidt.⁴⁶

Ten aanzien van minderjarige, leerplichtige kinderen die al wel de huwbare leeftijd hebben bereikt, geldt dat zij het gevaar lopen tijdens een vakantie te worden geconfronteerd met een gedwongen huwelijk. De ACVZ is zich er daarbij van bewust dat ouders onder wier gezag het kind staat, in beginsel vrij zijn om te bepalen in welk land hun kind verblijft. Daarbij is de wens van het kind zelf niet doorslaggevend. De overheid kan echter wel degelijk preventief ingrijpen als verplaatsing van de verblijfplaats van het kind naar het buitenland strijdig is met het belang en het welzijn van het kind. Dat is bij de dreiging van een gedwongen huwelijk zeker het geval. Als het gevaar op uithuwelijking reëel is, kan het kind onder toezicht worden gesteld om zo het vertrek naar het land van herkomst en daarmee het gedwongen huwelijk te voorkomen. De onderwijsinstelling dient, in samenspraak met het zorgnetwerk, een belangrijke rol te spelen bij zowel het signaleren van potentiële slachtoffers als bij het voorkomen van de hiervoor bedoelde verplaatsing van betrokken leerling. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het gevaar van gedwongen huwelijkssluiting tijdens een (vrijwillig begonnen) bezoek aan het land van herkomst ook geldt voor ongehuwde jonge vrouwen en mannen van andere leeftijdscategorieën dan hiervoor genoemd.

Aanbeveling 3:

De ACVZ beveelt aan om bij de ontwikkeling van een plan van aanpak voor de preventie van gedwongen huwelijken bijzondere aandacht te besteden aan de positie van de zowel leerplichtig als huwbaar beschouwde kinderen. Onder meer de in het Amsterdamse stadsdeel Osdorp met een zorgnetwerk opgedane ervaringen, evenals de in hoofdstuk 5.3 aan de orde komende Britse aanpak (Guidance for education professionals) dienen hierbij als voorbeeld te worden genomen.⁴⁷

45 Zie paragraaf 4.3.1 van het ACVZ-advies *Tegen de wil achtergebleven* waar achterlating van deze kinderen met als oogmerk het tot stand komen van een gearrangeerd dan wel gedwongen huwelijk aan de orde werd gesteld.

46 Henri Kardaun, Plan van aanpak: *Versterk de zorg op school* Amsterdam: Gemeente Amsterdam 2004.

47 *Dealing with cases of Forced Marriages, Guidance for Education Professionals*, 1e editie 2005, FCO, London 2005. www.fco.gov.uk.

3.5 Hulpverlening

Bij het beschouwen van de gewenste hulpverlening aan slachtoffers van huwelijksdwang kan een onderscheid gemaakt worden tussen hulp te verlenen in Nederland (paragraaf 3.5.1) en in het buitenland, de herkomstlanden (paragraaf 3.5.2).

Bij de hulpverlening in Nederland spelen naast verschillende overheidsinstanties en –diensten ook maatschappelijke organisaties (al of niet afkomstig uit de betrokken etnische gemeenschap) een rol. Ook hier geldt de eerder genoemde noodzakelijk geachte regierol van de overheid, die bij hulpverlening in het buitenland nog duidelijker zal dienen te zijn. In de herkomstlanden dient de Nederlandse overheid, in de figuur van haar vertegenwoordigers, daar een hoofdrol te spelen. In deze paragraaf wordt ingegaan op het concrete, wenselijk geachte optreden van de consulaire afdeling van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland naar aanleiding van een hulpvraag van een uit Nederland afkomstig slachtoffer van huwelijksdwang (zowel van een Nederlander als van een vreemdeling met rechtmatig verblijf in Nederland). Het behandelen van de aanvragen van een huwelijksmigrant op weg naar Nederland en de dilemma's die zich hier met betrekking tot huwelijksdwang kunnen voordoen, komt aan de orde in paragraaf 4.2.1 van dit advies.

3.5.1 Hulpverlening in Nederland

Zoals al aangegeven in het ACVZ-advies over de achterlatingsproblematiek zijn er veel instanties (niet-gouvernementele organisaties en overheidsinstanties) die een breed scala van hulpverlening verzorgen voor vrouwen. Het bieden van hulp bij dreigende huwelijksdwang (behalve het bieden van opvang) vormt vooralsnog geen specifiek aandachtspunt voor de hulpverlening.

Uit inventariserende publicaties over huiselijk geweld blijkt echter dat van stelselmatige aandacht voor huwelijksdwang en de daarmee mogelijk samenhangende uitingen van huiselijk geweld geen sprake is.⁴⁸ De ACVZ tekent hier nog aan dat huiselijk geweld mede een gevolg kan zijn van een stuklopend huwelijk dat gesloten werd onder dwang. Bij gedwongen huwelijken en andere aan migrantenvrouwen gerelateerde problematiek als achterlating, of eerwraak, ontbreekt vaak kennis over hoe te handelen en hoe degenen, die bijvoorbeeld vragen hebben over hun rechtspositie en opvangmogelijkheden, het best kunnen worden geholpen. Ook is hulp- en steunverlening soms te zeer afhankelijk van lokale (ad-hoc) initiatieven, de min of meer toevallige betrokkenheid van individuen of organisaties, dan wel de plotselinge aandacht van media of politiek.

Naast specifieke deskundigheid, waaronder kennis van de betreffende gemeenschap en mogelijke bemiddelaars, alsmede over de achtergronden van relatievorming, vormt de aanwezigheid van een goede en passende (nood)opvang van slachtoffers de belangrijkste factor in een betrouwbaar en effectief hulpverleningstraject. Daarnaast is het, zoals hiervoor al werd opgemerkt, voor alle betrokken instanties van groot belang de hulpvraag goed en tijdig te herkennen. Ook hier wordt door de Britse overheid met een voor de politie ontwikkelde leidraad een goed en handzaam voorbeeld aangereikt.⁴⁹

48 Zie onder meer brochure *Aanpak huiselijk geweld*, Den Haag: VNG Uitgeverij 2003, onderzoek Inventarisatie stand van zaken aanpak huiselijk geweld 2003, Den Haag: ES&E 2003 en rapport Quickscan Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld 2004, Amsterdam: Stichting Alexander, alsmede: Transact en NIZW, werkdocument Inventarisatie methodieken huiselijk geweld, Utrecht 2004. Zie tevens www.transact.nl.

49 www.fco.gov.uk

3.5.2 Consulaire bijstand

Een in samenwerking met Buitenlandse Zaken uitgevoerd onderzoek bij een aantal Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland heeft uitgewezen dat er – anders dan bij achterlating het geval was – tot op heden vrijwel geen ervaring is opgedaan met (consulaire) hulpverlening aan slachtoffers van huwelijksdwang.⁵⁰

Het lijkt echter aannemelijk dat een toenemende aandacht voor dit maatschappelijk verschijnsel, naar analogie van de achterlatingsproblematiek, zal leiden tot toename van de hulpvraag. Daarom is een bezinning op tot heden geldende normen voor consulaire bijstand, zoals die hieronder nader worden besproken, geboden. Bij het opleiden van met consulaire werk te belasten ambtenaren dient aandacht te worden besteed aan specifieke gender-related vraagstukken. Op deze wijze zijn deze ambtenaren in staat om, als zij eenmaal werkzaam zijn in de praktijk, de verschillende hulpvragen adequaat te herkennen en te beantwoorden.

De door de Nederlandse vertegenwoordigingen te verlenen hulp aan slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en ontvoering maakt formeel deel uit van de zogeheten consulaire bijstand. Deze bijstand wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken omschreven als ‘maatwerk’ gebaseerd op een aantal algemene normen. Deze normen worden door het ministerie bekend gemaakt op haar – tweetalige – website en in foldermateriaal.⁵¹ Daarbij is aangegeven dat de uitvoering van de consulaire bijstand van land tot land kan verschillen. Dit komt veelal door:

- a. de lokale omstandigheden;
- b. de omvang van de bezetting van de Nederlandse vertegenwoordiging en;
- c. de behoefte van de individuele Nederlander.

De gebruikelijke consulaire bijstand kan, op basis van de normen, uiteenlopen van hulp aan gedetineerde Nederlanders, het verstrekken van (tijdelijke) reisdocumenten aan Nederlanders, tot het bieden van hulp bij internationale kinderontvoeringen. Voorts kan in noodsituaties bemiddeld worden bij het overmaken van geld uit Nederland.

De geldende normen voor consulaire bijstand houden in dat in beginsel alleen Nederlanders – houders van een Nederlands paspoort – een beroep kunnen doen op consulaire bijstand in het buitenland.⁵²

Bij het beoordelen van een hulpvraag wordt in de praktijk ook de relatie tussen Nederland en het land van accreditatie meegewogen. Zo zal een Nederlandse Ambassade bij het verlenen van consulaire bijstand de Nederlandse diplomatieke en economische belangen mede in het oog houden.

Het overzicht van de normen, gepubliceerd op de website van Buitenlandse Zaken, laat voorts zien dat het ministerie zich – in elk geval bij de publieke informatie – beperkt tot consulaire bijstand die vrijwel uitsluitend is gericht op houders van de Nederlandse nationaliteit. Houders van een andere nationaliteit (afgezien van EU-onderdanen) kunnen formeel geen aanspraak maken op door Nederland te verlenen consulaire bijstand. In dit opzicht dienen de normen te worden aangepast in die zin dat ook aanspraak kan worden gemaakt op deze bijstand door vreemdelingen die rechtmatig in Nederland mogen verblijven.

50 Een belangrijk deel van de uitkomsten van dit onderzoek is opgenomen in paragraaf 2.4 van dit advies.

51 www.minbuza.nl

52 Volledigheidshalve moet hier worden opgemerkt dat, op grond van EU-afspraken, alle EU onderdanen aanspraak kunnen maken op consulaire bijstand door een Nederlandse vertegenwoordiging.

Zoals aangegeven is nauwelijks ervaring opgedaan met consulaire hulpvragen in samenhang met gedwongen huwelijken. In gevallen waarin de vraag afkomstig is van een slachtoffer met de Nederlandse nationaliteit lijkt hulpverlening, inclusief de eventueel noodzakelijke verstrekking van een vervangend reisdocument, relatief eenvoudig te realiseren. Als het slachtoffer niet de Nederlandse nationaliteit heeft maar wel beschikt over een geldige verblijfstitel, een situatie die vergelijkbaar is met die van een achtergelaten vrouw, wordt het op formele wijze beantwoorden van de hulpvraag minder eenvoudig. Er zal dan maatwerk geleverd moeten worden met een soepeler hantering van de consulaire normen. Dit niet in de laatste plaats omdat te verwachten valt dat zich onder invloed van de publiciteit ook op de Nederlandse vertegenwoordiging een toename van het aantal hulpvragen zal voordoen. Voor het beantwoorden van de hulpvraag liggen verwijzing naar lokale hulporganisaties, het bieden van – in bijzondere gevallen – (beperkte) financiële hulp, en het bieden van (tijdelijke) opvang aan slachtoffers voor de hand. Om voor die opvang mogelijkheden te creëren, in de vorm van ‘safe houses’, zal wellicht kunnen worden samengewerkt met andere, gelijkgezinde, landen.

Aanbeveling 4:

Waar het betreft de rol van de Nederlandse ambassades beveelt de ACVZ het volgende aan:

- *De normen voor consulaire bijstand dienen te worden aangepast zodat daarin het verlenen van consulaire bijstand mede mogelijk wordt voor de hulpvragende vreemdeling die een verblijfsrechtelijke band met Nederland heeft. Daarbij dient de hulpvrager aannemelijk te maken dat er sprake is van een buitengewone omstandigheid buiten de eigen wil, zoals ontvoering dan wel achterlating met het oog op een gedwongen huwelijk.*
- *Binnen de ambassade dient een vast daartoe opgeleid aanspreekpunt te worden aangevoerd voor ‘gender-related’ aangelegenheden.*
- *Teneinde te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen in de hulpvraag moet worden nagegaan op welke manier er – in samenwerking met andere landen – op adequate wijze kan worden voorzien in veilige opvang van slachtoffers van onder meer huwelijksdwang die zich tot de ambassade richten met een hulpvraag.*

HOOFDSTUK 4

Juridische aspecten van gedwongen huwelijken

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat het bij gedwongen huwelijken om een ernstig maatschappelijk verschijnsel gaat dat ingevolge een aantal mensenrechtenverdragen ontoelaatbaar is en dat derhalve beleid moet worden ontwikkeld ter bestrijding ervan. In dit hoofdstuk wordt, na een categorisering van gedwongen huwelijken, ingegaan op de mogelijkheden die het vreemdelingenrecht, het burgerlijk recht en het strafrecht bieden om gedwongen huwelijken tegen te gaan. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de bewijsproblematiek met betrekking tot deze materie.

Categorieën

De situaties waarin gedwongen huwelijken zich voordoen, kunnen als volgt worden gecategoriseerd.

1. Betreft gedwongen huwelijken waarbij één van de huwelijkspartners als reguliere vreemdeling toelating wenst (dit kan het slachtoffer zijn of de partner van het slachtoffer). De aanwezigheid van dwang bij huwelijkssluiting kan relevant zijn voor de mvv-verlening (paragraaf 4.2.1).
2. Betreft de situatie van slachtoffers van huwelijksdwang die in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging zijn toegelaten en een van de partner afhankelijke verblijfsrecht hebben (paragraaf 4.2.2).
3. Betreft de situatie van slachtoffers die – al dan niet vrijwillig – naar het buitenland zijn gegaan om daar onder dwang te huwen (paragraaf 4.2.3). Het komt daarbij ook voor dat zij daarna onvrijwillig in het land van herkomst blijven.⁵³ Bij deze slachtoffers geldt dat zij hetzij de Nederlandse nationaliteit (al dan niet naast een andere nationaliteit) hebben, hetzij een verblijfsrecht voor bepaalde of onbepaalde tijd. Dit verblijfsrecht kan echter door het niet tijdig terugkeren in gevaar komen.⁵⁴
4. Betreft de situatie van asielzoekers die huwelijksdwang, uitgeoefend in het herkomstland, als asielfgrond aanvoeren (paragraaf 4.2.4).
5. Betreft de situatie waarbij het gedwongen huwelijk in Nederland plaatsvindt en waarbij beide huwelijkspartners rechtmatig in Nederland verblijven. Betrokkenen hebben in deze situatie eveneens hetzij de Nederlandse nationaliteit (al dan niet naast een andere nationaliteit), hetzij een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd. Bij deze categorie – alsmede bij de andere bovenomschreven categorieën – rijst de vraag of maatregelen getroffen kunnen worden tegen de partner of familieleden, indien deze de dwang bij huwelijkssluiting hebben uitgeoefend (paragraaf 4.2.5 en 4.4).

53 Onderzoeksrapport De Koning en Kuijter cs., Nederlands Vreemdelingenrecht, Serie Migratierecht II, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 382.

54 Zie voor de verblijfsrechtelijke positie bij achterlating tevens het ACVZ advies *Tegen de wil achtergebleven*, Den Haag: ACVZ 2005.

4.2 Vreemdelingenrecht

4.2.1 Toelating en dwang bij huwelijksluiting

Ten aanzien van huwelijksluiting kiest de ACVZ als algemeen uitgangspunt dat deze steeds op basis van vrijwilligheid plaatsvindt. Dit is in overeenstemming met de situatie in Nederland waar wordt uitgegaan van de vooronderstelling dat huwelijkskandidaten uit vrije wil tot de sluiting van een huwelijk overgaan.

De vraag is of dwang uitgeoefend voor een recent gesloten huwelijk (gezinshereniging) of voor een te sluiten huwelijk (gezinsvorming) relevant kan of zou moeten zijn in de procedure leidend tot het al dan niet verlenen van een machtiging voor voorlopig verblijf (mvv).⁵⁵ Hierbij kan ofwel de referent in Nederland ofwel de mvv-aanvrager in het herkomstland het slachtoffer zijn. Ook is het mogelijk dat beiden slachtoffer zijn omdat de dwang door de wederzijdse familie wordt of werd uitgeoefend.

De ACVZ heeft overwogen of het zinvol is om het doen van de mvv-aanvraag bij de Nederlandse vertegenwoordiging – lees: consulaat – vergezeld te laten gaan van een onderzoek naar de vrijwilligheid van het gesloten of te sluiten huwelijk. Mocht er van dwang sprake zijn dan zou in een vroeg stadium – zowel door het betrokken consulaat als door de IND in Nederland – onderzocht kunnen worden of een mvv al dan niet zou moeten worden verleend aan de partner die naar Nederland wenst te komen. Echter, voordat op grond van huwelijksdwang tot weigering van een mvv kan worden overgegaan dient huwelijksdwang als weigeringsgrond in de Vreemdelingencirculaire te worden opgenomen.

Op grond van het voorgaande kunnen in de mvv-procedure twee situaties worden onderscheiden:

- de mvv-aanvrager is (of dreigt) slachtoffer (te worden) van huwelijksdwang, danwel;
- de referent in Nederland is (of dreigt) slachtoffer (te worden) van huwelijksdwang.

Ad a. De ACVZ is van mening dat, als de mvv-aanvrager slachtoffer is of dit dreigt te worden, van de zijde van het consulaat een actief onderzoek naar de aanwezigheid van dwang bij huwelijksluiting met de grootst mogelijke prudentie dient te worden geëntameerd. Het verrichten van onderzoek naar de mogelijke aanwezigheid van huwelijksdwang is lastig uit te voeren en kan leiden tot praktische problemen.⁵⁶ Los daarvan blijft het de vraag of het zich zonder meer laat rijmen met de positie van een diplomatieke vertegenwoordiging. Nog belangrijker is dat eventuele weigering van een mvv op grond van uitgeoefende huwelijksdwang, de aanvrager in een (levens) bedreigende situatie kan brengen. Het is immers niet ondenkbaar dat de weigering in sommige gevallen leidt tot (fysiek of geestelijk) geweld van één der, of beide, betrokken families.⁵⁷

Aanbeveling 5:

De ACVZ beveelt aan dat zowel de IND in Nederland – de instantie die door de minister van Buitenlandse Zaken gemandateerd is te beslissen in de mvv-procedure – als de betrokken Nederlandse vertegenwoordiging (i.c. het consulaat) de volgende procedure in acht nemen. Daarbij dienen beide instanties uiteraard de vooronderstelling van vrijwilligheid bij huwelijksluiting als uitgangspunt te nemen.

-
- 55 Hier wordt bedoeld op huwelijken die in het land van herkomst zijn afgesloten waarna de partner op basis van gezinshereniging naar Nederland wenst te reizen om het samenwonen daadwerkelijk aan te vangen. Het kan voorts ook voorkomen dat het huwelijk gesloten is op het moment dat de partner in het land van herkomst nog te jong was om voor gezinshereniging in aanmerking te komen en dat er tussen huwelijk en mvv-aanvraag enige jaren zijn verstreken. Dit maakt eens te meer duidelijk dat mvv-weigering in het kader van gezinshereniging vraagt om een uiterst zorgvuldige benadering door zowel de IND in de referent-procedure als het betrokken consulaat bij daadwerkelijke aanvraag en afgifte.
- 56 Indien het mogelijke slachtoffer niet aangeeft dat er sprake is van dwang, zal het bewijzen van de aanwezigheid van huwelijksdwang in de meeste gevallen zeer problematisch zijn.
- 57 Dat deze risico's bestaan is o.a. in gesprekken met vrouwenhulpverleningsorganisaties en tijdens de expertmeeting naar voren gekomen.

De toelatingsprocedure dient aan te vangen met de aanvraag in persoon van de mvv bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst. Pas na de aanvraag in persoon kan dan in Nederland de referent procedure worden gestart. De IND neemt de adviesaanvraag van de referent (de referentprocedure) alleen in behandeling als de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst van de vreemdeling een aanvraag (in het kader van gezinshereniging of -vorming) heeft ontvangen, al dan niet nadat de vreemdeling is benaderd met een uitnodiging de aanvraag te doen. Contact tussen IND en de Nederlandse vertegenwoordiging is hierbij van belang.

Lopende de mvv-procedure zou het consulaat met een folder, alsmede (op termijn) in het kader van de voorbereiding op het inburgeringsexamen in het buitenland, aan de mvv-aanvrager informatie kunnen aanbieden over de strafbaarheid in Nederland van (huwelijks) dwang.

Ook kan bij de daadwerkelijke afgifte van de mvv aan de aanvrager op andere wijze kenbaar worden gemaakt dat er vanuit wordt gegaan dat het huwelijk, in samenhang waarmee de mvv wordt verstrekt, vrijwillig tot stand is of zal komen.

De Vreemdelingencirculaire (Vc 2000) dient in het licht van het aanbevolene te worden herzien.

De geschetste procedure geeft de aanvrager impliciet de mogelijkheid om kenbaar te maken dat het huwelijk, dat de achtergrond vormt van de mvv-aanvraag, door dwang tot stand komt of is gekomen. De kans dat een mvv-aanvrager van deze gelegenheid gebruik zal maken acht de ACVZ echter gering. Immers, de aanvrager zal zich rekenschap dienen te geven van de mogelijk ernstige repercussies (eerwraak) van de zijde van de (schoon-) familie wanneer blijkt wat de oorzaak van de mvv-weigering is.

Mocht de mvv-aanvrager de uitgeoefende huwelijksdwang zelf naar voren brengen dan dient het consulaat de aanvrager te wijzen op de mogelijkheid dat de mvv als gevolg hiervan wordt geweigerd. Zo mogelijk kunnen de gevolgen van een en ander worden besproken, waarbij betrokkenen, zowel de aanvrager als het consulaat, zich dienen te realiseren dat (nood)opvang tot de oplossing zou kunnen behoren. In een dergelijk gesprek dienen tevens hulporganisaties in beeld te worden gebracht (zie paragraaf 3.5.2). Hetzelfde geldt als rond de mvv-aanvraag sprake is van indicaties van huwelijksdwang, zoals een groot leeftijdsverschil tussen de partners, of partners die elkaar niet of nauwelijks kennen, of uitlatingen door aanvrager die wijzen op huwelijksdwang. Voorzichtigheid is hier wel geboden omdat ook bij een vrijwillig, doch gearrangeerd huwelijk partners elkaar soms niet kennen. De ACVZ wijst er tenslotte nogmaals op dat alleen als er voldoende bescherming kan worden geboden tegen mogelijke levensbedreigende gevolgen, al dan niet door middel van inschakeling van lokale hulpverlening, een mvv kan worden onthouden wegens huwelijksdwang. Als die bescherming niet beschikbaar is, mag huwelijksdwang niet als weigeringsgrond worden gehanteerd.

Aanbeveling 6.

De ACVZ beveelt aan om in de Vc 2000 op te nemen welke indicaties in de mvv-procedure een aanwijzing kunnen vormen voor de aanwezigheid van huwelijksdwang. Dergelijke indicaties kunnen zijn:

- *dat de huwelijkspartners elkaar niet of nauwelijks kennen of*
- *dat uitlatingen zijn gebezigd die wijzen op mogelijke huwelijksdwang of*
- *dat er een groot leeftijdsverschil is tussen de huwelijkspartners.*

Het moet daarbij echter wel duidelijk zijn dat één indicatie niet voldoende is, immers bij een gearrangeerd doch vrijwillig huwelijk kan ook sprake zijn van elkaar nauwelijks kennende huwelijkspartners.

Ad b. Als de referent in Nederland het slachtoffer is (of dreigt te worden), heeft hij het nemen van een besluit een mvv te weigeren wegens huwelijksdwang minder omzichtig te werk gegaan te worden. Het slachtoffer kan immers bij ernstige risico's direct terugvallen op de in Nederland aanwezige hulpverlening.⁵⁸

Als de referent in de loop van de procedure kenbaar maakt geen prijs te stellen op het verlenen van een mvv aan aanvrager in het buitenland omdat er sprake is van een al of niet voltrokken gedwongen huwelijk met de mvv-aanvrager, dient met referent de risico's die kleven aan de beslissing tot mvv-weigering wegens huwelijksdwang te worden besproken. Ook in dit geval dient de referent gewezen te worden op de mogelijkheden van hulpverlening (zie hoofdstuk 3). Voorts is het van belang dat de referent – anders dan in het huidige schriftelijke referent-onderzoek – in persoon verschijnt bij de ambtenaar van de IND. Deze ambtenaar dient zodanig te zijn opgeleid en geïnstrueerd dat deze in staat is gevallen van huwelijksdwang te signaleren.

Aanbeveling 7:

De ACVZ pleit ervoor dat bij een mvv-aanvraag in het kader van gezinsvorming of -hereniging de aanwezigheid van huwelijksdwang als weigeringsgrond uitsluitend wordt gebruikt als zeker is, dat de weigering geen zeer ernstige risico's voor het slachtoffer oplevert.

Toepassing van deze weigeringsgrond dient alleen mogelijk te zijn wanneer bij de mvv-procedure de hiervoor aanbevolen handelwijze ten aanzien van het slachtoffer – zowel in de hoedanigheid van aanvrager als van referent – is gevolgd. De Vc 2000 dient in deze zin te worden aangepast.

De ACVZ beveelt voorts aan dat de referent in een mvv-procedure in het kader van gezinsvorming of -hereniging in persoon verschijnt bij de IND. Bij die gelegenheid wordt, indien opportuun, aan betrokkene informatie verstrekt over de ontoelaatbaarheid van huwelijksdwang en de mogelijkheden om een gedwongen huwelijk naar Nederlands recht nietig te verklaren danwel te ontbinden en de gevolgen daarvan voor de afhankelijke verblijfsvergunning van de mvv-aanvrager. De Vc 2000 dient hiertoe te worden aangepast.

4.2.2 Slachtoffers met een afhankelijke verblijfsvergunning

Voor slachtoffers van een gedwongen huwelijk die een van hun partner afhankelijke verblijfsvergunning hebben, geldt de regel dat zij hun verblijfsrecht verliezen wanneer de relatie binnen drie jaar eindigt. Naar huidig recht kunnen zij echter binnen drie jaar een zelfstandige verblijfsvergunning verkrijgen indien het huwelijk eindigt door overlijden van de echtgenoot of indien er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard. De vraag is of bij huwelijksdwang sprake kan zijn van klemmende redenen van humanitaire aard. De factoren die bij de belangenafweging betrokken kunnen worden staan vermeld in artikel B2/5.3.3. Vc 2000:

1. de situatie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst;
2. de maatschappelijke positie van vrouwen in het land van herkomst;
3. de vraag of in het land van herkomst een naar de maatstaven van dat land aanvaardbaar te achten opvang aanwezig is;
4. de zorg die de vreemdeling heeft voor kinderen die in Nederland geboren zijn of een opleiding volgen;
5. aantoonbaar ondervonden (seksueel) geweld binnen de relatie dat heeft geleid tot de feitelijke verbreking.

58 Zie voor hulpverlening aan slachtoffers in Nederland hoofdstuk 3.

De vreemdeling dient expliciet aan te geven dat hierbij sprake is van een combinatie van bovengenoemde factoren.

Indien echter aantoonbaar sprake is van huiselijk geweld, is volgens de Vc 2000 voortgezet verblijf mogelijk, op alleen deze grond; de ‘combinatie-eis’ vervalt voor deze categorie, ook al zijn er naast het huiselijk geweld geen andere klemmende redenen van humanitaire aard.

4.2.3 Huwelijksdwang als vorm van huiselijk geweld

In dit verband rijst de vraag óf en in hoeverre dwang bij de huwelijksluiting kan worden gezien als een vorm van huiselijk geweld binnen de relatie, zoals bedoeld in artikel B2/5.3.3 Vc 2000.

Strikt genomen betreft huwelijksdwang weliswaar een handeling die zich vóór het tot stand brengen van het huwelijk afspeelt, maar het is met die relatie onlosmakelijk verbonden. De ACVZ is van oordeel dat huwelijksdwang als die gevolgd wordt door gedwongen samenleving, naast mishandeling, opsluiting, ontvoering en ernstige bedreiging, als vorm van huiselijk geweld moet worden beschouwd.

Weliswaar wordt er in de Vc 2000 gesproken over “geweld binnen het huwelijk”, maar de grond voor de verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning is volgens de ACVZ niet gelegen in de schuld van de partner, maar in de bescherming van het slachtoffer dat niet gedwongen mag worden om in een gewelddadige huwelijksituatie te blijven verkeren. Daarvan is sprake als de huwelijksituatie tegen de wil van betrokkenen tot stand is gekomen. Dan zou bij vernietiging wegens huwelijksdwang of ontbinding van het huwelijk het slachtoffer een beroep kunnen doen op artikel B2/5.3.3 Vc 2000.

Artikel B2/5.3.3 Vc 2000 vereist evenwel voor ad 5 dat er sprake moet zijn van aantoonbaar ondervonden (seksueel) geweld binnen de relatie dat heeft geleid tot de feitelijke verbreking”. In dit verband rijzen er problemen met het bewijsvereiste, namelijk dat de aanwezigheid van het geweld dat heeft geleid tot de huwelijksverbreking aannemelijk wordt gemaakt aan de hand van een proces-verbaal van de aangifte (dan wel, in het geval van ambtshalve vervolging, een verklaring van het OM of de korpschef) en een verklaring van een (vertrouwens)arts. Dat kan problemen opleveren bij huwelijksdwang, omdat de aanwezigheid van dwang bij huwelijksluiting moeilijk te bewijzen zal zijn, zeker wanneer deze is uitgeoefend in het buitenland.

Heeft de dwang wél in Nederland plaatsgevonden, dan kan het vereiste tot het doen van aangifte ook tot problemen leiden, indien de dwang tot het sluiten van een huwelijk niet door de echtgenoot, maar door de (schoon)familie van het slachtoffer is gepleegd. Het doen van aangifte tegen leden van deze familie kan dan voor het slachtoffer belemmerend werken vanwege de sociale druk en de angst voor repercussies. Bovendien zal –anders dan bij fysiek huiselijk geweld- een verklaring van een vertrouwensarts voor het aannemelijk maken van de aanwezigheid van huwelijksdwang minder relevant zijn.

De ACVZ concludeert dat, hoewel de bewijsvoering problematisch is, het mogelijk is gedwongen huwelijksluiting aan te merken als een vorm van huiselijk geweld als bedoeld in het huidige artikel B2/5.3.3 Vc 2000 onder sub 5.

De ACVZ pleit er echter voor om in het genoemde artikel huwelijksdwang als aparte categorie op te nemen. Zij acht dit mede wenselijk omdat huwelijksdwang in een aantal mensenrechtenverdragen expliciet ontoelaatbaar wordt geacht (zie paragraaf 2.5).

Aanbeveling 8:

Verstrek aan slachtoffers van een gedwongen huwelijk met een afhankelijke verblijfsvergunning die nog geen drie jaar in Nederland zijn, bij beëindiging van de relatie wegens gebleken huwelijksdwang een zelfstandige verblijfsvergunning. Neem daartoe in artikel

Bz/5.3.3 Vc 2000 de aanwezigheid van huwelijksdwang op als aparte categorie. De ACVZ merkt hierbij op dat het voor het bewijs van huwelijksdwang voldoende is dat de aanwezigheid van huwelijksdwang aannemelijk is door een verslag van betrokkene in combinatie met verklaringen van derden, zoals hulpverleners uit de opvang, het maatschappelijk werk en politiefunctionarissen. De ACVZ beveelt aan de vreemdelingen-circulaire in deze zin aan te passen.

4.2.4 De terugkeermogelijkheden voor slachtoffers van een gedwongen huwelijk

Uit het onderzoek van De Koning en uit de interviews is gebleken dat gedwongen uithuwelijking gepaard kan gaan met achterlating in het land van herkomst. Het gaat hierbij veelal om meisjes die rechtmatig verblijf hebben in Nederland, die door hun ouders gedwongen worden uitgetrouwde in het land van herkomst en vervolgens daar tegen hun wil achterblijven.

Hebben zij de Nederlandse nationaliteit dan zal terugkeer juridisch relatief weinig problemen opleveren. Heeft betrokkene echter een verblijfsvergunning voor bepaalde danwel onbepaalde tijd dan zal zij, indien het gedwongen huwelijk gepaard gaat met achterlating, het risico lopen dat zij haar verblijfstitel verliest wegens verplaatsing van het hoofdverblijf naar het buitenland. Daarvan is sprake als iemand meer dan negen achtereenvolgende maanden, of voor het derde achtereenvolgende jaar meer dan zes achtereenvolgende maanden, buiten Nederland verblijft.⁵⁹ Als het hoofdverblijf in het geval van achterlating is verplaatst en vaststaat dat dit tegen de wil van de vrouw is geschied, hoeft dit naar het inzicht van de ACVZ geen consequenties te hebben voor het verblijfsrecht van de vrouw. In het advies "Tegen de wil achtergebleven" heeft de ACVZ gepleit een zodanige beleidsregel in de Vc 2000 op te nemen.

Aanbeveling 9:

De ACVZ beveelt aan om in geval van een gedwongen huwelijk dat gepaard gaat met achterlating in het land van herkomst in het algemeen er van uit te gaan dat de achtergelatene haar hoofdverblijf niet heeft verplaatst, ook al verblijft betrokkene meer dan 9 maanden in het land van herkomst. De ACVZ pleit ervoor deze beleidsregel op te nemen in de Vc 2000.

4.2.4 Gedwongen huwelijk en asiel

Een aparte categorie wordt gevormd door slachtoffers die als asielzoeker een gedwongen huwelijksluiting als asielfgrond aanvoeren. Het is niet uit te sluiten dat in een enkel geval een slachtoffer van een gedwongen huwelijk verblijf in Nederland zou kunnen dan wel moet worden toegestaan met verwijzing naar artikel 29 lid 1 sub a of c van de Vreemdelingenwet (Vw 2000). In dit artikel is vastgelegd dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel kan worden verleend aan een vreemdeling:

- die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag (sub a.);
- van wie, naar het oordeel van de Minister, op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van diens vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat deze terugkeert naar het land van herkomst (sub c).

59 Art. 18 lid 1 sub a Vw 2000 jo. B1/2.2.8 Vc 2000 en art. 21 lid 1 sub c. en 22 Vw 2000 jo. B1/3.2.4 Vc 2000.

Verdragsvluchteling

Allereerst zal moeten worden nagegaan of bij aanvragen voor toelating en verblijf, ingediend door een vreemdeling die slachtoffer is of dreigt te worden van een gedwongen huwelijk, artikel 29 lid 1 sub a Vw 2000 van toepassing is.

Bij de vaststelling of iemand als Verdragsvluchteling kan worden toegelaten is het van belang dat wordt vastgesteld dat er (A) een gegronde vrees voor vervolging bestaat en dat er (B) sprake is van een vervolgingsgrond: het moet gaan om gegronde vrees voor vervolging op grond van religie, politieke opinie of het behoren tot een bepaalde sociale groep.⁶⁰ Meer en meer wordt, in het geval van huiselijk geweld tegen vrouwen, het behoren tot een bepaalde 'gender' beschouwd als het behoren tot een sociale groep vallend onder dit verdrag.⁶¹

Hiervan uitgaande is het de vraag is of huwelijksdwang in dit verband kan worden beschouwd als een vorm van huiselijk geweld.

Tot voor kort was het vaste jurisprudentie dat de rechter gedwongen uithuwelijking niet honoreerde als asielfond, omdat uitgeoefende huwelijksdwang werd beschouwd als een privé-omstandigheid en dat derhalve geen sprake kon zijn van een vervolging op grond van artikel 29 Vw 2000 en het Vluchtelingenverdrag.⁶²

Anders oordeelde de Rechtbank Alkmaar begin 2004. Volgens haar kan gedwongen uithuwelijking, gecombineerd met seksueel misbruik en mishandeling, in casu benoemd als huiselijk geweld, wel degelijk vervolging inhouden in de zin van het

Vluchtelingenverdrag.⁶³ De rechtbank verwees daarbij naar de UNHCR Guidelines "Gender-Related Persecution"⁶⁴ en de Guidelines "Membership of a particular social group" waaruit blijkt dat huiselijk geweld kan leiden tot vluchtelingenstatus in de zin van het Vluchtelingenverdrag.⁶⁵

Het gaat bij huwelijksdwang om situaties waarin niet de overheid maar derden de 'daders' zijn. De vraag is dan of de betreffende overheid bereid en in staat is bescherming te bieden tegen (de dreiging van) huwelijksdwang.⁶⁶ Van de asielzoeker kan in het algemeen wel gevergd worden dat deze pogingen heeft ondernomen om bescherming te krijgen tegen het huiselijk geweld, bijvoorbeeld door het doen van aangifte. In het geval van een gedwongen huwelijk zou gesteld kunnen worden dat, om als Verdragsvluchteling erkend te worden, voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat de partner en/of familieleden als 'agent of persecution' kunnen worden beschouwd. Voorts moet aannemelijk worden gemaakt dat er geen binnenlandse 'vluchtalternatieven' zijn, dat een aanklacht is ingediend, dan wel dat dit onmogelijk is, dat geen toevlucht kan worden gezocht bij de eigen familie en dat de betrokken samenleving cq. de overheid geen bescherming biedt.

60 Zie T.P. Spijkerboer & B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, blz 47-49. Zie ook artikelen 2 sub c en 10 van de zgn. Definitierichtlijn van 29 april 2004 (Richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, Pb EG 2004. L304. p. 12 -23).

61 Spijkerboer en Vermeulen menen dat ten onrechte in artikel 10 lid 1 van de Definitierichtlijn wordt gesuggereerd dat sekse op zichzelf geen vervolgingsgrond kan zijn, ibidem, paragraaf 2.5.3.5. VGL. ABRv.S. 21 december 2004, RV 2004 m.nt. Bruin. Zie voor een grondig jurisprudentie-overzicht S. Jansen, *Conflicten achter de voordeur: over huiselijk geweld als grond voor asiel*. NAV 2004, blz. 603-617.

62 Rechtbank 's-Gravenhage, zittingsplaats Amsterdam, 27 augustus 2003, AWB 02/37045, LJN AL8297; Rechtbank 's-Gravenhage, zittingsplaats Middelburg, 14 juni 2004; AWB 04/24689, 04/24692, LJN AP3500; Rb. 's-Gravenhage 29 augustus 2002, 02/61316 (gepubliceerd op vluchtweb); Rb. 's-Gravenhage, zittingsplaats Zwolle, 16 januari 2003, AWB 02/95724, LJN).

Het is belangrijk te onderkennen dat alle lokale mogelijkheden zijn uitgeput ('exhaustion of local remedies'). Pas als deze pogingen geen succes hebben of als op voorhand duidelijk is dat het vragen van bescherming zinloos of gevaarlijk is kan onder omstandigheden gesproken worden van een gegronde vrees voor vervolging zoals bedoeld in het Vluchtelingenverdrag.

Daarnaast is het de vraag of er bij een gedwongen huwelijk sprake is van een vervolgingsgrond. Zoals eerder aangegeven, wordt in het geval van huiselijk geweld het behoren tot een bepaalde 'gender' beschouwd als het behoren tot een sociale groep vallend onder dit verdrag. Het is duidelijk dat vooral vrouwen het slachtoffer zijn van gedwongen huwelijken. Het feit dat het slachtoffer van een gedwongen huwelijk vrouw is, wordt dus gezien als medeoorzaak van het feit dat zij gegronde vrees heeft om te worden vervolgd. De vervolgingsgrond is dan het behoren tot een bepaalde sociale groep, te weten vrouwen in het betreffende land.

Het voorgaande in onderling verband bezien is de ACVZ van oordeel dat een gedwongen uithuwelijking in het land van herkomst onder omstandigheden een, op basis van het Vluchtelingenverdrag, te honoreren asielfgrond kan opleveren.

Aanbeveling 10:

De ACVZ pleit ervoor om onder de navolgende omstandigheden een gedwongen huwelijk, danwel de dreiging daarmee, als asielfgrond te aanvaarden. Voor toepassing van deze asielfgrond dient aannemelijk te zijn gemaakt:

- a. dat het land van herkomst geen veilige verblijfsmogelijkheden biedt en*
- b. dat alle mogelijkheden om bescherming te ontvangen tegen de (dreiging van) huwelijksdwang moeten zijn benut.*

Pas als pogingen om van deze mogelijkheden gebruik te maken geen succes hebben gehad of als op voorhand duidelijk is dat het vragen van bescherming zinloos of gevaarlijk is, dient te worden aangenomen dat sprake is van een gegronde vrees voor vervolging zoals bedoeld in het Vluchtelingenverdrag.

Indien een asielfzoeker die stelt slachtoffer te zijn van een gedwongen huwelijk niet wordt beschouwd als een Verdragsvluchteling kunnen ingevolge artikel 29 lid sub c Vw 2000 in door de Minister nader te formuleren situaties toelating en verblijf worden verleend wanneer in bijzondere gevallen klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen.

-
- 63 Rb. Alkmaar 22 maart 2004, AWB 02/71373, 01/34827, NAV 2004, 135. Zie ook uitspraak Rechtbank Den Haag (Haarlem) van 22 april 2005, AWB 04/21832 BEPTDN F. Volgens de rechter behoeft een gedwongen uithuwelijking op zichzelf geen reden te zijn te vrezen voor mensenrechtenschendingen. In het onderhavige geval gaat het echter over een vrouw die zich in Afghanistan aan een gedwongen uithuwelijking heeft onttrokken. Uit het ambtsbericht over Afghanistan blijkt dat vrouwen om deze reden worden opgesloten in gevangenissen. De rechter vernietigt het bestreden besluit omdat de minister niet heeft gemotiveerd waarom de vrouw onder deze omstandigheden niet valt aan te merken als een verdragsvluchteling.
 - 64 Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/02/01).
 - 65 Guidelines on International Protection No.2: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the status of refugees (HCR/GIP/02/02)
 - 66 Zie paragraaf 65 van het UNHCR Handbook, waarin wordt bepaald dat een voorwaarde om in een dergelijk geval van vervolging te kunnen spreken is, dat deze handelingen bewust worden getolereerd door de overheid of dat de overheid weigert dan wel niet in staat is slachtoffers effectieve bescherming te bieden.

4.2.5. De verblijfsrechtelijke positie van degene die de huwelijksdwang uitoefent.

Om gedwongen huwelijken tegen te gaan is ook gekeken naar de mogelijkheden om de verblijfsvergunning van de huwelijkspartner en/of familieleden in te trekken, indien deze een rol heeft/hebben gespeeld bij het onder dwang tot stand komen van het huwelijk.

Indien de desbetreffende huwelijkspartner een van de relatie afhankelijk verblijfsrecht heeft, zal zijn verblijfsvergunning als gevolg van de huidige regeling kunnen worden ingetrokken wanneer de relatie wordt beëindigd, door bijvoorbeeld vernietiging of ontbinding van het huwelijk. Het verblijfsrecht blijft echter onaangetast wanneer deze een zelfstandige dan wel een permanente verblijfsvergunning heeft.

Indien de echtgenoot en/of (schoon)familieleden strafrechtelijk zijn veroordeeld wegens het toepassen van dwang bij huwelijkssluiting (zie paragraaf 3.4) is het de vraag op grond van een dergelijke veroordeling hun verblijf hier te lande kan worden beëindigd. Ingevolge het huidige beleid kan een vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 67 lid 1 sub b Vw 2000, ongewenst worden verklaard, indien hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd. Is dit het geval, dan wordt vervolgens door toetsing aan de criteria van de glijdende schaal beoordeeld of tot intrekking van de verblijfsvergunning kan worden overgegaan. Daar het uitoefenen van dwang op grond van artikel 284 Sr slechts wordt bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste negen maanden, kan het rechtmatige verblijf van een vreemdeling, die op grond van dit artikel is veroordeeld wegens huwelijksdwang, niet worden beëindigd. Hetzelfde geldt voor het bij huwelijksdwang mogelijk van toepassing zijnde artikel 283 Sr (vrijheidsberoving door schuld) omdat overtreding daarvan slechts bedreigd wordt met een maximum gevangenisstraf van drie maanden. Ten aanzien van de eventueel van toepassing zijnde artikelen 282 Sr (opzettelijke vrijheidsberoving) en 282a Sr (gijzeling) zou een ongewenst-verklaring wel mogelijk kunnen zijn, aangezien beide artikelen een maximum gevangenisstraf van hoger dan drie jaren kennen. In hoeverre huwelijksdwang onder deze straf-bepalingen kan worden ondergebracht komt hierna aan de orde in paragraaf 4.4.

4.3 Burgerlijk recht: vernietiging dan wel ontbinding van het huwelijk

Het burgerlijk recht kent drie mogelijkheden om het bestaan van een huwelijk ongedaan te maken cq. te beëindigen:

1. er is niet aan de elementaire eisen voldaan: een van de partijen heeft geen toestemming voor het huwelijk gegeven of het huwelijk is niet voltrokken door/voor de ambtenaar van de burgerlijke stand;
2. er is wel een huwelijk gesloten ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand, maar er kleven gebreken aan. Het huwelijk is dan ingevolge artikel 1:71 BW geldig doch vatbaar voor nietigverklaring (met werking ex tunc);
3. er is een geldig huwelijk dat duurzaam is ontwricht. In dit geval is echtscheiding mogelijk.

Voor de nietigverklaring geldt ingevolge artikel 1:71 BW dat het huwelijk onder een 'onrechtmatige ernstige bedreiging' is gesloten. Lid 3 van dat artikel bepaalt daarnaast dat het verzoek tot nietigverklaring niet meer kan worden ingediend wanneer de partijen een half jaar hebben samengewoond nadat de bedreiging is opgeheven.

Voor toepassing van het artikel is nodig dat de bedreiging door de bedreigde niet of slechts door toegeven onder voor hem zeer nadelige gevolgen kon worden opgeheven. In de (weinige) rechtspraak over artikel 1:71 BW zijn meestal zeer strenge eisen gesteld aan het bewijs van de aanwezigheid van onrechtmatige ernstige bedreiging. Zo legde de Rechtbank Arnhem (en in één geval de Hoge Raad)⁶⁷ het betoog van een huwelijkspart-

ner dat er dwang was gepleegd, tamelijk apodictisch naast zich neer. De vraag is echter in hoeverre dit een probleem vormt. Immers, er kan ook ontbinding van het huwelijk worden gevraagd wegens duurzame ontwrichting. Laatstgenoemde procedure heeft ook nog andere voordelen boven nietigverklaring omdat het bewijs van de aanwezigheid van dwang bij huwelijksluiting dan niet aan de orde is en het instellen van de ontbindingsprocedure niet gebonden is aan een termijn.

4.4 Strafbaarstelling van gedwongen huwelijken

De uitoefening van dwang leidend tot een onvrijwillig huwelijk is een zeer ernstig gegeven; de desbetreffende gedraging wordt in brede kring in Nederland als moreel verwerpelijk en maatschappelijk onaanvaardbaar beschouwd. Zoals eerder aangegeven is huwelijksdwang op grond van een aantal verdragen ontoelaatbaar (zie paragraaf 2.5).

Naar de mening van de ACVZ gaat het duidelijk om op zichzelf strafwaardige handelingen. De Nederlandse strafwetgeving bevat geen bepaling waarbij dwang die leidt tot een huwelijk als zodanig apart strafbaar wordt gesteld. Wel is in het algemeen het uitoefenen van dwang door middel van (bedreiging met) geweld of enige andere feitelijkheid strafbaar op grond van artikel 284 Sr. Voor toepassing van dit artikel in verband met huwelijksdwang bestaat een aantal specifieke problemen:

- a. Bij de bewijsvoering zal een aangifte danwel andersoortige verklaring van het slachtoffer in vrijwel alle gevallen benodigd zijn. In veel gevallen zullen de gevolgen van de aangifte voor het slachtoffer zo ernstig zijn, dat de betrokkene daartoe niet snel zal overgaan.
- b. Feitelijke gedragingen of handelingen dan wel omstandigheden die geestelijk geweld constitueren zullen veelal in de beslotenheid van de familiekring plaatsvinden.

Voorts kan in dit verband worden gewezen op artikel 281 Sr, waarbij schaking strafbaar wordt gesteld. Daarbij gaat het echter om zich 'het bezit' van de betreffende vrouw, in of buiten echt, te verzekeren. Een dergelijk situatie zal zich, naar valt aan te nemen, bij gedwongen huwelijken slechts zelden voordoen.

Tenslotte kan in verband met gedwongen huwelijken nog worden gedacht aan de artikelen 282 Sr. (opzettelijke vrijheidsberoving), 282a Sr. (gijzeling) en 283 Sr. (vrijheidsberoving door schuld). Ook ten aanzien van deze strafrechtelijke bepalingen kan worden geconstateerd dat zij tot op heden in de praktijk in gevallen van huwelijksdwang niet of nauwelijks tot toepassing hebben geleid.⁶⁸

Gelet op het voorgaande heeft de ACVZ zich de vraag gesteld of het aanbevelingswaardig zou zijn dwang, teneinde te komen tot een huwelijk in enigerlei vorm, specifiek te stellen. In verband hiermee heeft de ACVZ de volgende punten in beschouwing genomen:

1. de huidige situatie in andere Europese landen;
2. de voor- en nadelen verbonden aan een specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang.

Ad. 1. De ACVZ is niet bekend met landen in Europa waar thans een aparte strafbaarstelling van huwelijksdwang is gerealiseerd. Ook landen als Frankrijk, Engeland en Noorwegen, waarvan bekend is dat daar de problematiek van gedwongen huwelijken bijzondere aandacht krijgt, kennen een dergelijk strafbepaling tot op heden niet.⁶⁹ In een aantal andere landen, te weten Duitsland, België, Zwitserland, zijn op dit moment initiatieven genomen om te komen tot een strafbaarstelling van huwelijksdwang. Ten

67 Rb. Arnhem 6 juni 1991, NIPR 1991, 330 en HR 16 oktober 1998, NJ 1999, 6.

aanzien van eventuele wetgeving kan worden opgemerkt dat het beperkte aantal incidenten tot op heden goed kon worden aangepakt met de bestaande wet- en regelgeving. In Duitsland is op 3 maart 2005 in de Bundestag een wetsvoorstel ingediend tot strafbaarstelling van gedwongen huwelijken.⁷⁰ Voorgesteld wordt om de bestaande strafbepalingen ten aanzien van de uitoefening van dwang, mensenhandel en ontvoering uit te breiden met een strafbepaling inzake het uitoefenen van dwang bij huwelijksluiting en daaraan een strafoplegging te verbinden van 6 maanden tot 5 jaar gevangenisstraf. Een dergelijk wetsontwerp is op deelstaat niveau reeds op 6 oktober 2004 in Baden Württemberg geformuleerd met een mogelijke oplegging van 3 maanden tot 5 jaar gevangenisstraf. Opmerkelijk is dat onder omstandigheden (i.c. onder andere misbruik maken van een dwangsituatie of hulpeloosheid) ook uitgeoefende dwang in het buitenland strafbaar wordt gesteld. Voorts wordt ook de poging tot uitoefening van huwelijksdwang strafbaar gesteld.

Deze wetswijzigingsinitiatieven zijn nog in procedure.

Ten aanzien van eventuele wetgeving betreffende huwelijksdwang in België kan worden opgemerkt dat het beperkt aantal incidenten tot op heden goed kon worden aangepakt met de bestaande wet- en regelgeving. Op initiatief van het eerder genoemde lid van de Belgische senaat, Mevr. Boesakla, is een wetsontwerp tot stand gekomen dat met name (gedwongen) schijnhuwelijken strafbaar stelt.⁷¹

In Zwitserland heeft de Senaat op 17 maart 2005 een wetsvoorstel aangenomen tot wijziging van artikel 181 bis van het Zwitserse wetboek van Strafrecht waarin het uitoefenen van huwelijksdwang strafbaar wordt gesteld en daaraan als strafoplegging een gevangenisstraf van 6 maanden tot 5 jaar te verbinden.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de initiatiefneemster van het voorstel, Erika Forster, heeft aangegeven dat de huidige Zwitserse strafwetgeving op zich ook mogelijkheden biedt om huwelijksdwang te bestraffen.⁷² Volgens haar blijkt echter dat hierop nauwelijks beroep wordt gedaan. Enerzijds omdat autoriteiten het probleem nog niet voldoende onderkennen en anderzijds omdat de bewijslevering problematisch is, aangezien slachtoffers veelal niet bereid zijn een gedwongen huwelijk bij de betreffende autoriteiten te melden. Zij is niettemin, vanwege de symbolieke werking, voorstander van een specifieke bepaling waarin huwelijksdwang strafbaar wordt gesteld.

Ad 2. Bij strafbaarstelling van huwelijksdwang zou dienen te worden gedacht aan alle vormen van gedragingen, handelingen, inclusief bedreigingen die leiden tot een situatie waarbij de betrokkene komt tot een huwelijk dat niet in vrijheid is gesloten. Ook een poging daartoe zou in dit verband strafbaar moeten worden gesteld.

68 Zie onderzoek Asser Instituut hoofdstuk 4.

69 Hoewel Noorwegen geen aparte strafbaarstelling van huwelijksdwang kent, is daar inmiddels wel de eerste veroordeling wegens bedreiging tot een huwelijk onder dwang uitgesproken (i.c. werd de dreiging uitgeoefend door de vader en de broer van het slachtoffer), waarbij werd opgemerkt dat gevreesd wordt dat het slachtoffer door de veroordeling waarschijnlijk in een levensbedreigende situatie is geraakt, Migration News Sheet, juni 2005.

70 Zie de tekst van het wetsvoorstel via www.bundesrat.de (gesetzesantrag 767/04).

71 Een bij de Belgische Senaat voorliggend wetsontwerp, ingediend op 23 april 2004 (3-650/1), waarmee een tegengaan van gedwongen huwelijken wordt beoogd, bevat slechts enkele kleine aanpassingen van het Burgerlijk Wetboek en het Strafwetboek die betrekking hebben op nietigheid van een dwanghuwelijk en het bestraffen van schijnhuwelijken. Deze aanpassingen vertonen overeenkomst met de Nederlandse wetgeving op deze punten. (www.senate.be)

72 Erika Forster is sinds 2003 Vice-fractievoorzitter van de Vrijzinnig Democratische fractie in de Zwitserse staatsraad.

Vanwege de bijzonder moeilijke positie waarin het slachtoffer zich kan bevinden, zou geen vereiste van aangifte dienen te worden overgenomen. Naast de al gesignaleerde mogelijke bewijsproblemen, dient in dit verband te worden gewezen op de omstandigheid dat de betreffende handelingen, gedragingen of bedreigingen zich in het buitenland kunnen voordoen. Dat is een complicerende factor met name als ze worden gepleegd in het buitenland door personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten.

Concluderende beschouwing

Uit het voorgaande blijkt dat in de meeste Europese landen (nog) niet strafrechtelijk wordt gereageerd op situaties van huwelijksdwang, in die zin dat voor die situaties geen specifieke strafbepalingen bestaan. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat er in enkele landen recentelijk een beweging tot strafbaarstelling op gang is gekomen.

Samenvattend concludeert de ACVZ dat in Nederland een vreemdeling op basis van een veroordeling op grond van artikel 282 e.v. WvSr wegens dwang bij huwelijk thans hoogst waarschijnlijk niet ongewenst kan worden verklaard. Het creëren van strafrechtelijke aansprakelijkheid door het afzonderlijk strafbaar stellen van dwang bij de totstandkoming of het voortduren van een huwelijk, is alleen dan zinvol indien zo'n strafrechtelijke bepaling ook daadwerkelijk in de praktijk kan worden toegepast. In dit verband is het overigens tevens van belang dat een dergelijke strafbepaling een belangrijke symboolfunctie kan hebben. Onderzoek wordt hier van groot belang geacht, mede omdat andere landen zo'n strafbaarstelling thans aan het voorbereiden zijn.

Aanbeveling 11:

De ACVZ is van oordeel dat bij een voldoende praktische toepasbaarheid een aparte strafbaarstelling van huwelijksdwang, vanwege de ernst van de betrokken handeling en de mogelijke preventieve werking, op zich gewenst lijkt.

Om te komen tot een beslissing daarover is gespecialiseerd nader onderzoek nodig. De ACVZ stelt voor om een ad hoc onderzoeksgroep samen te stellen, met daarin deskundigen op het gebied van strafrecht (wetenschap, OM, advocatuur, wetgevingsjuristen) en deskundigen met betrekking tot huwelijksdwang.

Deze werkgroep dient te onderzoeken wat de praktische voor- en nadelen zijn van een afzonderlijke strafbaarstelling van huwelijksdwang. In dit kader dient uiteraard ook aandacht te worden besteed aan het gegeven dat huwelijksdwang zich ook manifesteert in andere landen dan Nederland. Voort dient een analyse te worden gemaakt van de wetsinitiatieven die thans in Duitsland, België en Zwitserland zijn ontplooid en de mogelijke toepasbaarheid daarvan in de Nederlandse strafrechtelijke situatie.

De ACVZ beveelt het op korte termijn entameren van dit onderzoek krachtig aan.

HOOFDSTUK 5

Buitenland/Best practices

5.1 Inleiding

Uit het adviesverzoek vloeit voort dat het onderzoek niet tot Nederland beperkt is gebleven. In dit hoofdstuk zal in de eerste plaats worden stilgestaan bij de uitkomsten van het onderzoek dat, met medewerking van Buitenlandse Zaken, is uitgevoerd bij een aantal Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, te weten in Algerije, Marokko, Turkije, India, Pakistan en Suriname. Overigens is een deel van de verkregen informatie reeds verwerkt in hoofdstuk 4 – gedwongen huwelijken en toelating – en hoofdstuk 3, hulpverlening in de praktijk. De hierna weergegeven resultaten hebben vooral betrekking op formele opstelling van de overheden van de verschillende landen tegenover gearrangeerde en gedwongen huwelijken.

Voorts wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de resultaten van het beperkte onderzoek in een aantal Europese landen naar het daar gevoerde beleid aangaande gedwongen huwelijken. Ook wordt nagegaan in hoeverre uit het door de verschillende landen concreet gevoerde beleid zogenoemde “best practices” kunnen worden afgeleid.

5.2 Onderzoek buitenland

In de adviesaanvraag van de Minister laten zich voor wat betreft het onderzoek ten behoeve van de aanpak van huwelijksdwang twee buitenlandse invalshoeken onderscheiden. Het gaat daarbij om:

- advies over de manier waarop de Nederlandse overheid door tussenkomst van de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen een rol – vergelijkbaar met die welke zij kunnen spelen bij de hulpverlening aan slachtoffers van achterlating – zou kunnen spelen bij preventie en hulp aan de slachtoffers van huwelijksdwang, alsmede het beleid (preventie en mogelijk hulp aan en bescherming van slachtoffers) van de overheden van verschillende herkomstlanden en de formele nationale (wetgevende) opstelling van de overheden van die landen inzake gedwongen dan wel gearrangeerde huwelijken.
- advies over mogelijke ‘best practices’ als basis voor de ontwikkeling van een beleidsinstrumentarium voor de aanpak van huwelijksdwang. De door andere Europese landen mogelijk reeds tot stand gebrachte wetgeving en de op basis daarvan genomen concrete maatregelen zouden hiervoor aanknopingspunten kunnen bieden.

5.2.1 Onderzoek bij de Nederlandse vertegenwoordigingen

Om een antwoord op de eerste hiervoor samengevatte adviesvraag te kunnen geven is door de ACVZ, zoals aangegeven in paragraaf 2.4, een schriftelijk onderzoek uitgevoerd bij de Nederlandse ambassades in Algerije, Marokko, Turkije, India, Pakistan en Suriname. Voor wat betreft de opstelling van de overheden van de hiervoor genoemde landen ten opzichte van gedwongen en gearrangeerde huwelijken kan op basis van de onderzoeksresultaten worden geconcludeerd dat deze het tot stand komen van huwelijken op basis van dwang formeel afwijzen, wat in sommige landen tot uitdrukking komt in de huwelijkswetgeving. Er kan echter geen eenduidige conclusie worden getrokken over de beleidsinspanningen die de betrokken overheden zich getroosten als het gaat om

het voorkomen van gedwongen huwelijken.

Zoals uit paragraaf 2.4 al blijkt worden de ambassades in de dagelijkse consulaire praktijk nauwelijks geconfronteerd met hulpvragen van slachtoffers van huwelijksdwang. Het is overigens niet onwaarschijnlijk dat een actief voorlichtings- en bewustwordingsbeleid van de Nederlandse overheid, op termijn zal leiden tot hulpvragen bij de consulaten. Tijdens het voorbereidend onderzoek in het kader van het advies betreffende de achterlatingsproblematiek is gebleken dat veel Nederlandse vertegenwoordigingen in de genoemde herkomstlanden contact onderhouden met (vertrouwens-)advocaten en lokale vrouwenorganisaties. Het verdient naar de mening van de ACVZ aanbeveling deze contacten waar mogelijk te intensiveren, onder meer door het maken van concrete afspraken over wanneer hulp in voorkomende gevallen is gewenst. Ook kan door het contact meer inzicht worden verkregen in huwelijksdwang en daarmee samenhangende 'gender related' vraagstukken. Overigens kan het intensiveren van de band met vrouwenorganisaties tot gevolg hebben dat het aantal hulpvragen toeneemt. De aandacht voor het werk op het gebied van achtergelaten vrouwen van de Stichting Steunpunt Remigratie in Marokko maakt een dergelijke ontwikkeling aannemelijk. Tenslotte merkt de ACVZ op dat het intensiveren van de band met lokale vrouwenorganisaties evenzeer gepaard kan gaan met materiële steun uit ontwikkelingssamenwerkingsmiddelen.

Aanbeveling 12:

Naast de aanpassing van de consulaire normen en eventuele samenwerking met andere, gelijkgezinde, landen gericht op een verbetering van de hulpmogelijkheden beveelt de ACVZ aan de bestaande samenwerking van de ambassades met lokale vrouwen-hulporganisaties te intensiveren en daar waar mogelijk te entameren. Deze op emancipatie van en hulp aan vrouwen gerichte organisaties dienen, mede door het geven van materiële steun (ontwikkelingssamenwerking), beter in staat gesteld te worden in te spelen op de hulpvraag van de doelgroep, waardoor de ambassades in voorkomende gevallen vrouwen zonder risico's naar zo'n organisatie kunnen verwijzen.

5.3 Beleid Europese landen en Best Practices

5.3.1 Onderzoek beleid Europese landen

Teneinde inzicht te krijgen in het beleid ten aanzien van gedwongen huwelijken van enkele Europese landen (België, Denemarken, Frankrijk, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) werd rechtstreeks om informatie verzocht bij de ter zake bevoegde ministeries. Voorts is een literatuur- en documentstudie gedaan naar beleid en wetgeving rond gedwongen huwelijken in een aantal Europese landen. Aangetekend moet worden dat de beleidsvergelijking zich heeft beperkt tot de concrete, min of meer uitgewerkte maatregelen die door de overheden zijn genomen ter preventie van gedwongen huwelijken en die gericht zijn op hulpverlening aan de slachtoffers. Een vergelijkende analyse van het mogelijk tegen gedwongen huwelijken in te zetten civielrechtelijk instrumentarium van de verschillende landen is achterwege gebleven. In dit kader kan worden opgemerkt dat alle betrokken landen het beginsel van vrije partnerkeuze onderschrijven en het uitoefenen van dwang (dus ook bij een huwelijks-sluiting) afwijzen en strafbaar stellen. Van een specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang is echter, zoals aangegeven in paragraaf 4.4 van dit advies, op dit moment in de genoemde landen geen sprake.

5.3.2 Beleidsvergelijking

Het beleid van België voor het voorkomen en bestrijden van gedwongen huwelijken beperkt zich tot enkele bescheiden maatregelen in de sfeer van preventie, onder meer door voorlichting.

Het Franse beleid richt zich eveneens op preventie door doelgerichte en goed toegankelijke voorlichting verspreid via lokale kranten en brochures. Voorts worden ambassades in de landen van herkomst van de belangrijkste migrantengemeenschappen waarin gedwongen huwelijken voorkomen, van geval tot geval, geïnstrueerd hoe om te gaan met slachtoffers die zich voor hulp richten tot die ambassades.

Het Verenigd Koninkrijk heeft het meest uitgewerkte beleid in de vorm van een (in 2004 geactualiseerde) 'Joint Action Plan' waarin verschillende ministeries, waaronder het Foreign Office (FCO), Home Office, Health en Education, samenwerken. Deze samenwerking, die een structureel karakter heeft gekregen met de inrichting – bij het FCO – van de 'Forced Marriages Unit', heeft praktische werkdocumenten opgeleverd die richtlijnen bevatten voor de betrokken diensten, uiteenlopend van de ambassades in de herkomstlanden tot de lokale politiekorpsen.⁷³ Naast een algemene inleiding over de problematiek van huwelijksdwang is in elk van de documenten schematisch aangegeven welke signalen indicatief zijn voor huwelijksdwang. Daarnaast wordt op overzichtelijke wijze, stap voor stap, een aanbevolen handelwijze uiteengezet, geïllustreerd met verschillende voorbeelden uit de praktijk. De brochures maken duidelijk dat het doel van het breed uitgewerkte Britse beleid tweeledig is. Het richt zich enerzijds op het voorkomen (en signaleren) van gedwongen huwelijken en anderzijds op de hulp aan slachtoffers in binnen en buitenland. Uit de opzet van de documenten wordt voorts duidelijk dat huwelijksdwang een breder maatschappelijk probleem is en dat er een nauwe samenhang is met andere 'gender related' vraagstukken zoals bijvoorbeeld eerge relateerd geweld.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat het 'Joint Action Plan' geen specifieke vreemdelingrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen bevat; er wordt volstaan met verwijzing naar de toereikend geachte bestaande wetgeving. Het hoofd van de Forced Marriages Unit deelde hierover, naar aanleiding van vragen van de ACVZ, schriftelijk mede dat de Britse overheid voornemens is om in juli 2005 een vier maanden durend publiek debat te starten over de wenselijkheid van strafbaarstelling van huwelijksdwang met daaraan gekoppeld een brede publiciteitscampagne.

Ter voorkoming van gedwongen import-huwelijken is al wel sprake van een voorgenomen en deels al gerealiseerde aanscherping van de controle van de immigratievoorwaarden. De dubbele nationaliteit van degenen die betrokken zijn bij gedwongen huwelijken en de rechtsgevolgen die dat met zich brengt, wordt geaccepteerd als gegeven. Aangegeven wordt dat een verbod op het hebben van een dubbele nationaliteit niet zal bijdragen aan het oplossen van de problematiek van gedwongen huwelijken.

Het uitgebreide karakter en de daarmee samenhangende relatief ruime financiering van de Britse aanpak van gedwongen huwelijken vloeit voort uit de aanwezigheid van grote migrantengemeenschappen uit India en Pakistan en Bangla Desh – het voormalig Brits-Indië – in het Verenigd Koninkrijk.

73 www.fco.gov.uk, *Dealing with cases of Forced Marriages, Guidance for education Professionals*, 1st Edition 2005, uitg. Dept. for Education and Skills. (www.teachernet.gov.uk).

De aanpak ter voorkoming en bestrijding van gedwongen huwelijken zoals die vorm heeft gekregen in het beleid van de Noorse overheid heeft, op hoofdlijnen, veel weg van de hiervoor weergegeven Britse benadering, zij het dat de voorgestelde maatregelen soms beduidend harder zijn.⁷⁴ Het Noorse ‘Renewed Initiative Against Forced Marriage’ is, mede als gevolg van de relatief kleinere omvang van de problematiek in Noorwegen, bescheidener van opzet en ambitie.⁷⁵

Het genoemde beleidsinitiatief, dat opent met de melding van de strafbaarheid met maximaal drie jaar gevangenisstraf van het uitoefenen van dwang in het algemeen, wijst met nadruk op de noodzaak van een goede communicatie met de gemeenschappen waarin zich het verschijnsel voordoet.⁷⁶ Het zoekt aansluiting bij de inburgeringsactiviteiten, waarbij het behoud van de normen en waarden van enerzijds de Noorse samenleving als geheel en anderzijds die van de migrantengemeenschappen dienen te worden gewaarborgd. Daarnaast wordt gewezen op de noodzaak van internationale samenwerking, ook met de herkomstlanden, om de bestrijding van gedwongen huwelijken en de hulpverlening in individuele gevallen te optimaliseren. Samenwerking, van verschillende (overheids)diensten en departementen, is ook het sleutelbegrip om de dertig in het initiatief opgesomde beleidsvoornemens, op uiteenlopende terreinen, te implementeren. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

In de onderwijssector:

Maatregel 18:

De overheid wil dat gemeentelijke overheden onverwijld onderzoek instellen als leerlingen van school gehaald worden zonder afdoende uitleg door de ouders of verzorgers en waarbij het vermoeden bestaat dat er sprake is van huwelijksdwang.

Opleidingen

Maatregel 21:

Als religieuze leiders van organisaties behulpzaam zijn bij, of goedkeuring geven aan, gedwongen huwelijken of genitale verminking, en dat doende in strijd handelen met de Noorse wetten, lopen de organisaties de kans hun subsidie te verliezen.

Informatie en attitudeverandering

Maatregel 24:

De overheid zal alles in het werk stellen om gedwongen huwelijken te voorkomen door het beschikbaar stellen van informatiemateriaal op scholen en via de gezondheidszorg.

5.3.3 Best Practices

De beschouwing van het beleid van een aantal Europese landen maakt duidelijk dat het in de aanpak van gedwongen huwelijken vooral gaat om maatregelen gericht op preventie en hulpverlening. Daarbij is steeds veel aandacht voor een open communicatie met de migrantengemeenschappen, de op het gebied van vrouwenrechten actieve organisaties en de meest relevante herkomstlanden.

Het meest omvattend is de aanpak van het Verenigd Koninkrijk, dat veel geld en energie steekt in op preventie gerichte voorlichting bruikbaar voor alle mogelijke diensten en organisaties in binnen- en buitenland, die betrokken zijn bij de bestrijding van gedwon-

74 Het Noorse beleid is, samen met dat van een aantal andere Europese landen, op toegankelijke wijze samengevat in het boek *Human Visas, A report from the front lines of Europe's Integration Crisis*, Hege Storhaug & Human Rights Services, 2003.

75 *Renewed initiative against forced marriages*, Spring 2002, ministerie voor kinderen en gezinszaken, <http://odin.dep.no/bfd/english/doc/handbooks/004021-120005/hov002-bn.html>.

76 Het in het ‘Renewed initiative’ genoemde artikel 222 van het Noorse Wetboek van Strafrecht heeft niet specifiek betrekking op huwelijksdwang doch heeft een algemeen karakter. Dit naar analogie van art. 284 in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.

gen huwelijken en de hulp aan mogelijke slachtoffers. Het is een beleid dat door zijn volledigheid tot de verbeelding spreekt en tal van aanknopingspunten biedt voor de ontwikkeling van een nationaal en wellicht ook Europees beleid op het gebied van gedwongen huwelijken. De vraag is echter of de brede Britse aanpak zich zonder meer leent voor een toepassing in de Nederlandse situatie. Immers, aangenomen kan worden dat de problematiek in het Verenigd Koninkrijk, gezien de omvang en de herkomst van de migrantengemeenschappen, groter zal zijn dan in Nederland het geval is. Daarnaast kent het Verenigd Koninkrijk traditioneel een uitgebreider netwerk aan vertegenwoordigingen in het buitenland dan Nederland op de been zal kunnen brengen.

Het door de Noren geformuleerde 'Renewed initiative against forced marriages' vertoont, zoals eerder opgemerkt, overeenkomsten met het Britse beleid. Ook de Noren bepleiten, nadat met nadruk is gewezen op de strafbaarheid (algemene wetgeving), een stevige samenwerking tussen alle betrokken partijen, van vrouwenorganisaties, de eigen overheidsdiensten tot de overheden van herkomstlanden. Echter, met meer nadruk dan het Verenigd Koninkrijk neemt Noorwegen in het daar ontwikkelde initiatief maatregelen op die het mogelijk maken effectiever op te treden tegen het verlenen van medewerking aan het sluiten van gedwongen huwelijken. De Noorse aanpak is, zoals gezegd, minder omvangrijk dan de Britse.

Aanbeveling 13:

Als het gaat om het ontwikkelen van een op 'Best-Practices' gebaseerde aanpak van huwelijksdwang dient Justitie, in het bijzonder de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, het initiatief te nemen bij het in samenwerking met andere vakdepartementen ontwikkelen van een op hulpverlening gerichte infrastructuur in Nederland en het buitenland. De aanpak van de Britse overheid, met concreet uitgewerkte richtlijnen voor de direct betrokken diensten, onderwijs, politie en het maatschappelijk werk kan daarvoor goede aanknopingspunten bieden. Voor wat betreft de te kiezen schaalgrootte kan de Noorse benadering richtinggevend zijn. De reeds bestaande en op dit gebied actieve organisaties uit het maatschappelijk middenveld dienen bij het formuleren van de richtlijnen een belangrijke bijdrage te leveren.

De ACVZ acht het van belang om met de vertegenwoordigers van andere EU-lidstaten overleg te plegen over een gecoördineerde aanpak van huwelijksdwang en de wijze waarop met slachtoffers in de herkomstlanden zou kunnen worden omgegaan. Dit overleg zou op termijn kunnen leiden tot een EU-aanpak van de problematiek.

De ACVZ beveelt voorts aan om, naar analogie van de door de Noorse overheid gekozen aanpak, de discussie met de herkomstlanden – overheden en lokale NGO's aldaar – aan te gaan om hen te bewegen tot het nemen van preventieve maatregelen teneinde de bestrijding van gedwongen huwelijken daadwerkelijk ter hand te nemen. Bijlage 1

BIJLAGE I

De Adviesaanvraag



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de ACVZ
Postbus 93127
2509 AC Den Haag

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 72
www.justitie.nl

Onderdeel Directie Vreemdelingenbeleid
Datum 2 augustus 2004
Ons kenmerk 5299514/04/DVB
Onderwerp Adviesaanvraag inz. gedwongen huwelijken

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum:	Bk. 03 AUG. 2004 Verz. 3
Nummer:	ACVZ/V24/2004/063
Code:	

Hierbij verzoek ik de ACVZ mij te adviseren over mogelijkheden tot het ontwikkelen van een beleid aangaande gedwongen huwelijken. Signalen uit de samenleving en het gegeven dat een aantal van de ons omringende landen redenen hebben gezien om dergelijk beleid te ontwikkelen, zijn voor mij aanleiding om aan te nemen dat er ook in Nederland sprake kan zijn van niet in vrijheid aangegane huwelijken, met alle voor het individu en de maatschappij ongewenste gevolgen van dien.

Het recht om met de vrije en volledige toestemming van de aanstaande echtgenoten te huwen is een van de fundamentele rechten van de mens. De overheid kan zich niet mengen in de partnerkeuze van mensen, tenzij die mensen hierbij in hun meest wezenlijke rechten worden beknod, er sprake is van overtreding van in het strafrecht gestelde normen en er misbruik plaatsvindt van het toelatingsbeleid.

Ik verzoek u mij te adviseren omtrent mogelijkheden voor een preventieve, correctieve en/of repressieve aanpak in de Nederlandse context met als doel het verschijnsel zelf te kunnen bestrijden. Daarnaast verzoek ik u uitdrukkelijk aan te geven welke beleidsmaatregelen ertoe kunnen bijdragen dat slachtoffers van gedwongen huwelijken adequaat worden bijgestaan. Dit verzoek beperkt zich niet tot Nederland. Ik ben ook geïnteresseerd in de mogelijke rol die Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland zouden kunnen vervullen bij het in de toelatingsfase voorkomen dat een gedwongen huwelijk



tot toelating leidt en bij het begeleiden van slachtoffers van gedwongen huwelijken in het land van herkomst die een geldig verblijfsrecht in Nederland bezitten.

Ik realiseer mij dat deze adviesopdracht niet uitsluitend het vreemdelingenbeleid en het integratiebeleid zal raken. Voor zover uw advies genoemde beleidsterreinen te buiten gaat verzoek ik u mij aan te geven op welke punten ik met mijn collega's een gesprek zou dienen aan te gaan.

Ik stel het op prijs wanneer het advies in ieder geval de volgende onderwerpen omvat:

1. Een voor beleid bruikbare omschrijving en afbakening van het begrip gedwongen huwelijk en een juridisch bruikbare invulling van het begrip dwang;
2. Een globale inschatting van de mate waarin gedwongen huwelijken in Nederland bestaan en de verschijningsvorm waarin;
3. De maatschappelijke gevolgen van gedwongen huwelijken voor de Nederlandse samenleving c.q. redenen om dit verschijnsel te willen tegengaan;
4. Relevante factoren die een rol spelen bij het kunnen beïnvloeden en bestrijden van dit verschijnsel;
5. Voorstellen aangaande preventieve, correctieve en/of repressieve beleidsmaatregelen, met daarin specifiek aandacht voor het toelatingsbeleid, waarbij aangegeven de organisaties of instanties die met de uitvoering belast zouden moeten worden.

Ten slotte verzoek ik u, om in het kader van het door u ten behoeve van het advies te verrichten onderzoek, aandacht te besteden aan het beleid en de concrete maatregelen op basis daarvan van (Europese) landen met een vergelijkbare problematiek. Daardoor kan wellicht duidelijk worden of er "best practises" kunnen worden onderkend die bruikbaar zijn voor de Nederlandse situatie. Ik merk daarbij op dat het mij bekend is dat Zweden, Denemarken, Noorwegen, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk reeds beleid hebben ontwikkeld op het gebied van gedwongen huwelijken.

Uw advies zie ik graag uiterlijk in maart 2005 tegemoet.


De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

BIJLAGE 2

Samenvatting en Conclusies “Over het huwelijk gesproken”

Dit is een samenvatting van het rapport *Over het huwelijk gesproken: partnerkeuze en gedwongen huwelijken bij Marokkaanse, Turkse en Hindostaanse Nederlanders*. Gedwongen huwelijken krijgen al langer aandacht van politici en media en ook onder de betrokken groepen wordt er over gediscussieerd. Op verzoek van de Advies Commissie voor Vreemdelingen Zaken (ACVZ) hebben Martijn de Koning (cultureel antropoloog aan het International Institute for the Study of Islam in the Modern World - ISIM - in Leiden) en Edien Bartels (cultureel antropoloog aan de Vrije Universiteit Amsterdam) een onderzoek uitgevoerd naar dit verschijnsel bij Turken, Marokkanen en Hindostanen in Nederland.

Centraal in deze onderzoeksnotitie staat de vraag: *Welke plaats nemen gedwongen huwelijken in, in het proces van partnerkeuze bij Turken, Marokkanen en Hindostanen in Nederland?* In deze onderzoeksnotitie gaat het om een vergelijking tussen de drie genoemde groepen.

Als onderzoeksvragen komen aan de orde:

1. Welke opvattingen bestaan er over het huwelijk, het belang daarvan en de invulling ervan (in het bijzonder de plaats van vrije keuze en dwang daarbinnen)
2. Welke strategieën hanteren beoogde huwelijkspartners?
3. Binnen welke context past het verschijnsel huwelijk?
4. Hoe vaak verloopt het proces van partnerkeuze tegen de wil van de beoogde partners?
5. Welke visie hebben de betrokken groepen op de rol van de overheid met betrekking tot gedwongen huwelijken?

Door middel van gesprekken met jongeren, ouders, sleutelfiguren en wetenschappers in combinatie met een analyse van websites en literatuurstudie, is dit onderzoek in twee maanden uitgevoerd. Dit betekent dat het onderzoek geen representatief beeld kan bieden over aantallen en trends. In deze onderzoeksnotitie richten we ons vooral op het beschrijven van het proces van partnerkeuze en de plaats die gedwongen huwelijken daarin spelen. Onder een gedwongen huwelijk verstaan we: *een huwelijk waarbij de huwelijkspartners, of één van hen, geen zeggenschap hebben (heeft) en niet instemmen (instemt) met het huwelijk*.

Op basis van ons onderzoek concluderen we dat gedwongen huwelijken onder de drie onderzochte groepen voorkomen. De dwang komt soms tot uiting in fysieke dwang (in verschillende vormen). Meestal gaat het om veel subtielere vormen van dwang en drang. De dalende huwelijksmigratie, het opgroeien van Turkse, Marokkaanse en Hindostaanse Nederlandse jongeren in een omgeving waarin autonomie belangrijk is, de toenemende nadruk op sociale autonomie in Marokkaanse gezinnen, doen ons veronderstellen dat het aantal gedwongen huwelijken afneemt en dat het verschijnsel van gedwongen huwelijken zowel onder jongeren als onder ouders steeds minder gewaardeerd wordt.

Het is niet zo dat ‘de’ Marokkaanse, Turkse of Hindostaanse ‘cultuur’ automatisch leidt tot gedwongen huwelijken. Evenmin is in ‘de’ Nederlandse ‘cultuur’ ieder huwelijk alleen gebaseerd op vrije keuze. De keuzes die men maakt binnen het proces van partnerkeuze, komen tot stand onder invloed van diverse persoonlijke, economische, sociale,

politieke, culturele en demografische factoren zoals transnationale netwerken, voorkeur voor endogamie en idealen als familieloyaliteit en het huwelijk. Naar onze mening is de conclusie gerechtvaardigd dat gedwongen huwelijken een verschijnsel is dat langzaam maar zeker afneemt onder de drie onderzochte groepen. Toch wordt de druk om te trouwen (met een specifieke kandidaat) soms als groot ervaren door jongeren. Die ervaring berust mede op gebrekkige communicatie met de ouders en hoeft derhalve niet altijd terecht te zijn.

Opvattingen over het huwelijk

Een belangrijk deel van de aandacht in dit onderzoek ging uit naar de eerste deelvraag: welke opvattingen hebben mensen over het huwelijk, het belang en de invulling ervan.

Voor alle drie onderzochte groepen – Turken, Marokkanen en Hindostanen - kunnen we concluderen dat onder jongeren steeds meer nadruk wordt gelegd op autonomie en vrije keuze. Deze ontwikkeling wordt bevestigd doordat deze ook op andere terreinen wordt aangetroffen bijvoorbeeld onder meisjes die een hoofddoek dragen. Dat wil niet zeggen dat jongeren in de praktijk geen rekening houden met hun sociale omgeving. Partnerkeuze is, zoals boven al gesteld, een complex proces waar allerlei factoren een rol spelen.

Dat jongeren rekening houden met de wensen van hun ouders heeft te maken met loyaliteitsgevoelens, het ervaren van het belang van het ondersteunen van familie, respect voor ouders, opvattingen van ouders over een goede toekomst voor hun kinderen en de rol van een huwelijk in dat toekomstbeeld. Dit maakt dat de uitkomst van het partnerkeuzeproces uiteindelijk ligt ergens tussen eigen keuze en dwang. Bij ouders zien we hetzelfde. Geleidelijk aan realiseren ze zich dat ze moeilijk om de eigen keuze van hun zoon of dochter heen kunnen en zien ze in hun omgeving dat gedwongen huwelijken mis kunnen lopen. De praktijken van de autochtone Nederlanders kunnen in de ogen van de Turkse, Marokkaanse en Hindostaanse Nederlanders niet op veel waardering rekenen. Het ideaal van romantische liefde en vrije keuze wordt wel gewaardeerd, maar enige invloed vanuit de familie, in het bijzonder de ouders, wordt wel noodzakelijk geacht. Er zijn ook jongeren die op hun beurt weer iedere inmenging als een vorm van dwang ervaren.

Een huwelijk waarbij een van de partners echt niet wil trouwen met een voorgestelde kandidaat, wordt afgekeurd. De opvatting dat een huwelijk kan dienen om problemen op te lossen (zoals 'te vrij' gedrag van een dochter of criminaliteit door de zoon) wordt nog wel gehuldigd, maar tegelijkertijd ook bespot en afgekeurd. Dat ouders sterke dwang afkeuren heeft ook te maken met ervaringen van oudere zoons en dochters. Zij zijn vaak nog wel uitgehuwelijkt en de indruk bij veel mensen is dat dergelijke huwelijken vrij snel tot echtscheidingen leiden. Dit is voor veel ouders een reden om bij jongere kinderen de partnerkeuze meer aan de jongeren zelf over te laten.

Huwelijken en partnerkeuze zijn nauw verbonden met het instandhouden van de etnische groep. Praktijken van autochtone Nederlanders worden soms als bedreigend gezien voor het voortbestaan van de groep. Huwelijksmigratie kan als een directe uiting gezien worden van het verlangen om continuïteit met het verleden en met de eigen familie in het land van herkomst in stand te houden. Deze gevoelens van betrokkenheid, loyaliteit en identificatie leven sterk onder ouders. Het is opmerkelijk dat ouders toch geleidelijk een ontwikkeling doormaken in het denken over partnerkeuze die dezelfde richting opgaat als de ontwikkeling bij de kinderen. De ouders en de groep als geheel hebben daarmee in relatief korte tijd, binnen één generatie, een omslag gemaakt.

Strategieën

De tweede deelvraag heeft betrekking op strategieën die mensen hanteren. Het verlangen de eigen groep in stand te houden, de culturele voorkeuren als endogamie, bieden nog geen voldoende verklaring voor het voorkomen van gearrangeerde huwelijken, gedwongen huwelijken en eventuele excessen daarbij. Aangezien de ruimte die mensen daarvoor hebben mede bepaald wordt door de rol die naaste en wijdere omgeving speelt, behandelen we deze onderzoeksvraag samen met deelvraag drie over de context van partnerkeuze.

Opvallend is dat bij alle groepen naar voren komt dat leeftijdsgenoten een steeds belangrijkere rol spelen. Niet alleen neven en nichten, maar ook vrienden en vriendinnen spelen een actieve rol bij de partnerkeuze van jongeren. Mensen worden aan elkaar voorgesteld en aan elkaar gekoppeld waarbij een belangrijk uitgangspunt is of mensen op één lijn zitten op het terrein van geloof (praktiserend of niet –praktiserend), toekomstplannen en ideeën over het opvoeden van kinderen. In een later stadium komen dan de ouders in beeld. Dit betekent in feite bijna een omkering van het proces van huwelijksarrangementen. Waar in de meest strikte vormen van gearrangeerde huwelijken de ouders het proces bepalen en soms de kinderen niet om instemming vragen, zijn het nu steeds meer de kinderen die het proces bepalen en de ouders om instemming vragen. Ook hier zien we dat ouders een grote verandering ondergaan; zij staan namelijk een deel van hun macht met betrekking tot de partnerkeuze aan de kinderen af, waardoor in de praktijk jongeren meer ruimte krijgen.

Dit neemt niet weg dat jongeren vaak een hele grote druk voelen om te trouwen en om te trouwen met een huwelijkskandidaat die hun ouders voorstellen. Jongeren hebben wel strategieën om daar onderuit te komen. Opleiding is een legitieme reden om het huwelijk uit te stellen of zelfs het hele proces van partnerkeuze uit te stellen, maar na de opleiding neemt de druk wel toe. Dit geldt dan met name voor vrouwen. Kunnen de vrouwen geen opleiding meer volgen dan zal de druk eerder groter worden. Die druk gaat meestal niet gepaard met fysieke dwang en is eerder psychologisch van aard. We zien ook dat vrouwen al van jongs af aan de boodschap meekrijgen dat ze later moeten gaan trouwen. Dit betekent dat het huwelijk als ideaal in hoge mate geïnternaliseerd kan zijn. Vandaar dat het kan gebeuren dat een jongere zelf aangeeft dat de ouders een partner moeten zoeken en dat jongeren op een gegeven moment zelf het gevoel krijgen dat het toch wel tijd is dat ze gaan trouwen. Hoewel ook de opvattingen over rolpatronen veranderen, met name onder meisjes, blijven vrouwen in alle drie onderzochte groepen centraal staan in kwesties rondom eer en schaamte, en vormen ze vaak ook de kern van de afbakening en handhaving van etnische grenzen. Hierdoor blijven ze kwetsbaar wanneer de druk hoog wordt en hebben ze ook minder ruimte voor eigen initiatieven dan mannen.

Bij Turken en Marokkanen speelt het transnationale netwerk een rol. Er kan sprake zijn van familieverbindingen en loyaliteitsgevoelens waardoor het zowel voor de ouders als hun kinderen erg moeilijk is om zich aan de druk te onttrekken. De ouders kunnen in dit geval ook een bastion zijn tussen hun kinderen en de familie. Dit zal niet altijd gebeuren en we zien dat meisjes tijdens de vakantie zich soms ook laten 'meeslepen' in een huwelijk. Wanneer ze weer thuis zijn, krijgen ze soms spijt. Later ervaren ze het dan als erg lastig, zo niet onmogelijk, om nog nee te zeggen.

Dit betekent niet dat alle importhuwelijken ook gedwongen huwelijken zijn en evenmin dat familieleden alleen maar druk uitoefenen om te trouwen. Een enkele keer worden familieleden ingezet om te bemiddelen tussen ouders en kinderen en soms wordt ook bemiddeling gevraagd aan een priester, pandit of imam. Dit betekent wel dat er communicatie moet zijn en ruimte voor onderhandeling. Dit blijkt problematisch te zijn voor de drie onderzochte groepen. Er vindt weinig communicatie plaats of onderhandelingen

over partnerkeuze. Dit lijkt tegenstrijdig met de druk die ontstaat door ouders en familieleden die juist wel een gesprek aangaan over partnerkeuze. Het gebrek aan communicatie en onderhandelingsruimte is dan ook vooral door jongeren gesignaleerd en veel minder door de ouders. Het gesprek dat de ouders aangaan is dan voor jongeren ook geen gesprek, maar wordt ervaren als eenzijdige druk.

Proces van gedwongen partnerkeuze

De vierde onderzoeksvraag is naar het proces van gedwongen partnerkeuze. Bij de drie onderzochte groepen komen gedwongen huwelijken voor, maar er zijn geen recente cijfers te geven. Huwelijken tegen de uitdrukkelijke wil van één of beide partners lijken een marginaal en verdwijnend verschijnsel te worden. Huwelijken waarbij grote druk wordt uitgeoefend op de partners komen wèl veel voor. Een probleem hierbij is dat beoogde partners niet altijd kenbaar maken dat een huwelijkskandidaat of zelfs de wijze waarop de partnerkeuze zich voltrekt, tegen hun zin is. Ze gaan dan mee in het proces of lopen van huis weg. Dat laatste gebeurt lang niet altijd met als doel het contact met de ouders te verbreken; integendeel de meesten willen toch weer terug naar huis. Het maakt duidelijk dat de hiervoor genoemde opvatting van jongeren dat er weinig over het huwelijk gecommuniceerd wordt, voor hen ook tot gevolg heeft dat ze moeilijk nee kunnen zeggen. Weglopen is dan een (drastische) manier om nee te zeggen. Ze kunnen eveneens moeilijk inschatten, hoeveel ruimte ze hebben om nee te zeggen. Soms lijkt achteraf dat de ruimte groter was dan ze tevoren hadden ingeschat.

Uit de conclusies van hoofdstuk drie en vier komt naar voren dat we een vijftal situaties zien terugkeren bij Turken en Marokkanen wanneer het gaat om gedwongen huwelijken of huwelijken die onder grote psychische druk tot stand komen:

- 1) Wanneer de vrouw of man niet goed functioneert en in de ogen van de ouders ongewenst gedrag vertoont;
- 2) Wanneer er sprake is van een huwelijkskandidaat die geen goedkeuring krijgt in de ogen van de ouders;
- 3) Wanneer er sprake is van migratiedruk uit het land van herkomst;
- 4) Wanneer er sprake is van een huwelijk met bloedverwanten;
- 5) Een combinatie van bovengenoemde factoren. Bij een combinatie van factoren lijkt het risico van een gedwongen huwelijk groter; niettemin blijft overeind dat dergelijke situaties of combinaties ervan niet automatisch tot gedwongen huwelijken leiden.

Voor Hindostanen ligt dit minder duidelijk; wellicht dat situatie 1 en 2 een rol kunnen spelen. Uit dit rapport kan de indruk ontstaan dat er bij Hindostanen minder problemen zijn met betrekking tot gedwongen huwelijken. We durven hier echter geen uitsluitel over te geven aangezien bij gebrek aan secundaire bronnen, de studie onder Hindostanen veel meer een verkennend karakter heeft. De Hindostaanse respondenten signaleren zelf vooral problemen door de geslotenheid van de groep en de moeilijkheid om daarvoor problemen openlijk te bespreken. Dit probleem lijkt onder Hindostanen groter dan bij Turken en Marokkanen in Nederland. Eén van de vragen die tijdens het onderzoek opkwamen is in hoeverre gedwongen huwelijken gerelateerd zijn aan het hoge percentage zelfdodingen onder Hindostaanse meisjes. Op basis van dit onderzoek kunnen we daar geen harde uitspraken over doen. Duidelijk mag zijn uit de studie van Salverda (2004) blijkt dat het in geval van zelfmoord gaat om een samenspel van factoren en dat niet duidelijk wordt wat precies de samenhang is met gedwongen huwelijken.

Hoewel ouders meer en meer accepteren dat jongeren zelf initiatief nemen en om een vrije keuze vragen, lopen de opvattingen van de ouders niet parallel aan die van de jongeren. Wat jongeren dwang noemen (dat is soms zelfs iedere inmenging van de ouders) erkennen en herkennen ouders lang niet altijd als zodanig. Het gaat hen om het geluk

van de kinderen, zo is hun opvatting. Weliswaar hebben we uit literatuur en via respondenten ook extreme gevallen gevonden, maar de meeste zaken hadden toch betrekking op het grijze gebied tussen dwang en vrije keuze. De conflicten rondom partnerkeuze ontstaan mede omdat ouders en jongeren andere definities hanteren omtrent huwelijk, dwang, geluk en familiebanden en deze in sommige gevallen aan elkaar proberen op te leggen. Het gebrek aan communicatie in sommige gezinnen is daarbij van groot belang. Dit bemoeilijkt immers onderhandelingen over het proces en over de verschillende definities die men hanteert en bemoeilijkt voor jongeren het inschatten van de ruimte die zij hebben.

Gedwongen huwelijken lijken dus een aflopend verschijnsel te zijn. De spanningen die voorkomen omtrent het onderwerp partnerkeuze lijken meer te maken hebben met het gegeven dat zich grote veranderingen in de betrokken groepen voltrekken en het feit dat die veranderingen niet parallel lopen voor jongeren en ouderen. Juist die grote veranderingen zorgen nu voor de problemen, vandaar dat er wel behoefte is aan plekken waar jongeren terecht kunnen.

Gedwongen huwelijken en de rol van de overheid

De conclusie dat gedwongen huwelijken een aflopend verschijnsel is, wil voor respondenten nog niet zeggen dat er daarom maar niets gedaan moet worden. Er zijn diverse ideeën onder de betrokken groepen over mogelijk ingrijpen door de overheid. Men herkent de problemen rondom het begrip dwang en stelt dan ook vraagtekens bij een juridische aanpak. De meesten zien veel in educatie en het op gang brengen van bewustwording bij ouders én bij kinderen. Daarnaast pleiten velen voor het samenwerken van maatschappelijk werk, scholen en (religieuze) zelforganisaties. Het belang dat zowel ouders als jongeren hechten aan een goede opleiding voor jongens en meisjes en de veranderende rolopvattingen bij meisjes, lijken er op te wijzen dat in ieder geval meisjes van mening zijn dat hun prestaties op dat gebied ook bijdragen aan de eer en status van de groep en het instandhouden daarvan. Succes in onderwijs neemt dan de plaats in van de nadruk op maagdelijkheid. Dat is een punt waarbij aangesloten zou kunnen worden, zo lijken de respondenten door te laten schemeren.

De voorkeur gaat sterk uit naar initiatieven van en voor de eigen etnische groep en ondersteuning daarvan door de overheid en hulpverleningsinstanties. Turkse en Marokkaanse organisaties lijken verder in het ontwikkelen van initiatieven voor meisjes en vrouwen dan Hindostaanse organisaties. Daar heerste volgens respondenten toch lange tijd de mening dat er geen problemen zijn onder Hindostanen. Niettemin lijken eigen organisaties geschikter voor dit soort zaken. Deze organisaties kennen de gezinnen en kunnen beter bepalen in welke situatie er wel of geen sprake is van dwang. Religieuze organisaties, priesters, imams en pandits kunnen wellicht van hun religieuze autoriteit gebruiken. Er is nauwelijks gesproken over mogelijke belemmeringen die er zijn in samenwerking tussen (religieuze) zelforganisaties en overheid of hulpverleningsorganisaties.

Een opvallend punt is dat met name Hindostanen fel reageren op het onderwerp gedwongen huwelijken en mogelijke plannen van de overheid. Men wil niet met allochtonen geassocieerd worden en vreest teveel geïdentificeerd te worden met Turken en Marokkanen en evenals deze groepen negatief in beeld te komen. Dit geeft aan dat de wijze waarop het integratiedebat gevoerd wordt, de moord op Van Gogh en de gebeurtenissen erna een eigen invloed kunnen hebben op de ontvangst van plannen van de overheid. Tevens ligt de term slachtoffer gevoelig onder Hindostanen, maar ook onder de andere twee groepen; men wil niet als slachtoffer geafficheerd worden.

Vrijwel iedereen, ook de voorstanders van het strafrechtelijk aanpakken van gedwongen

huwelijken, waarschuwt voor de opvatting dat alleen een wet voldoende is. Een wet kan volgens sommigen een belangrijke symbolische werking hebben en dienen als basis waarop teruggevallen kan worden, maar wetgeving lost geen problemen op. De al eerderesignaleerde loyaliteiten met familie in het land van herkomst, de visies omtrent het huwelijk, de belangen die mensen hebben, verdwijnen niet plotseling of door wetgeving. Opvang, voorlichting en trainingen die gericht zijn op het weerbaar maken van jongeren én het verbeteren van de communicatie tussen ouders en kinderen, blijven noodzakelijk.

Tot slot: gedwongen huwelijken en integratie

De wijze waarop partnerkeuze verloopt wordt in het integratiedebat wel gezien als een indicator voor integratie. Hierbij worden dwang en vrije keuze tegenover elkaar gezet. Uit het onderzoek blijkt echter dat dwang en vrije keuze eerder uiteinden zijn van een continuüm met een groot grijs gebied daartussen. In dit grijze gebied kunnen de gearrangeerde huwelijken geplaatst.

Ouders blijken in ons onderzoek grote waarde te hechten aan familierelaties en ze vinden de vraag of families van mogelijke partners bij elkaar passen van groot belang. Met andere woorden: zij gaan uit van het belang van familierelaties en wederzijdse steun. Dit hoeft niet alleen te maken te hebben met de situatie in Nederland, maar ook met familie in Turkije en Marokko. De loyaliteiten, identificaties, betrokkenheid met de familie aldaar en de wederzijdse verplichtingen die daaruit voortvloeien, zorgen ervoor dat dit zwaarder kan wegen dan andere aspecten. Daarnaast wordt een huwelijk ook nogal eens gezien als een middel om problemen op te lossen. De vrouw komt dan onder verantwoordelijkheid van de man en voor de man is het dan de hoogste tijd dat hij verantwoordelijkheidsgevoel gaat tonen. Een andere opvatting is die over het geluk van de kinderen. Ouders zouden het beste weten wat voor goed is voor hun kinderen.

Bij de kinderen zijn er twee centrale opvattingen die kunnen botsen. Aan de ene kant is er het ideaal van vrije keuze (zij bepalen zelf wel hoe ze gelukkig worden en wat het beste is voor hen) en aan de andere kant is er de loyaliteit aan hun ouders. Soms komt daar de opvatting bij dat ouders het goede met hen voor hebben. Uitgaande van de eerste opvatting zouden ze kunnen trouwen met wie ze willen, maar loyaliteit aan hun ouders betekent dat ze rekening houden met hun ouders en meestal om instemming van hun ouders vragen. Ze komen niet zo snel met een kandidaat van wie ze verwachten dat deze geen goedkeuring krijgt.

Hoewel ook ouders steeds meer in de richting schuiven van het romantische ideaal en de jongeren er eigenlijk mee opgegroeid zijn, is er op dit terrein toch wel een kloof tussen generaties. De opvatting dat dit komt door een gebrekkige of zelfs mislukte integratie doet geen recht aan de grote omslag die met name ouders hebben gemaakt en miskent het feit dat loyaliteit met de familie, identificatie met de eigen groep niet zomaar aan de kant gezet kunnen worden. De snelheden waarbij de veranderingen zich voltrekken zijn verschillend voor de beide generaties. Het gevolg daarvan is dat ouders en kinderen andere keuzes maken. Met andere woorden, ouders en jongeren veranderen wel maar niet op dezelfde manier en met dezelfde snelheid, waardoor beiden de wereld anders zien en interpreteren en ook anders kunnen handelen. Dit veroorzaakt problemen over de keuze van huwelijkspartners binnen en buiten de groepen zelf. Het verklaart eveneens waarom ouders de druk die zij uitoefenen op hun kinderen niet altijd herkennen en erkennen als dwang. Tegelijkertijd wordt ook voorstelbaar waarom jongeren soms iedere bemoeienis van ouders zien als een vorm van dwang. Het probleem 'gedwongen huwelijken' komt voor de groepen zelf dus niet zozeer als gevolg van een gebrekkige of mislukte integratie, maar juist door een sterke integratie van beide generaties in verschillend tempo.

BIJLAGE 3

Lijst van geraadpleegde experts

Ten behoeve van het advies 'Tot het huwelijk gedwongen' werden de volgende deskundigen (mede) over het onderwerp gedwongen huwelijken bevraagd.

- Mulder L. Leerplichtambtenaar Amsterdam West
- Mulder Mr. J.Th. Advocaat te Rotterdam
- Timmer W. Coördinator Multi-etnisch Politieoptreden
- Gosses mr. S.I.H. Ambassadeur te Ankara
- Hennis drs. M. Consul-generaal te Istanbul
- Kurpershoek dr. P.M. Ambassadeur te Islamabad
- Leenstra mr. S. Ambassadeur te Rabat
- Zwaan Mr. T.F. de Ambassadeur te Egypte
- Asabdoun B.* Adviseur De Heuvel, adviesbureau voor jongerenwerk
- Aydogan S.* Transact
- Boudadi S.* Stichting Alouan Gouda
- Hizal D.* Saadet Opvanghuis voor islamitische vrouwen en meisjes
- Noormohamed S.* Boomerang Communicatietrainingen
- Özgümüs F.* Directeur VON
- Rampertap S.* Onderzoeksassistent bij de voorstudie 'Over het huwelijk gesproken'
- Riffi B.* Saadet Opvanghuis voor islamitische vrouwen en meisjes
- Tezcan S.* Stichting Kezban

Op 17 januari 2005 heeft de ACVZ gesproken met een Turkse delegatie die bestond uit de volgende personen:

- Akkoc N. Algemeen voorzitter KA-MER
- Aydin H. KA-MER / Bingol
- Aral J. Psycholoog
- Balay B. Onderzoeker Middle East Techn. University
- Kendirci prof. dr. S. voorzitter Turkse VrouwenUnie
- Suver M. Marmara Groep Istanboel

Voorts is gedurende het onderzoek gesproken met ambtenaren van de Directie Vreemdelingenbeleid en het Ministerie van Buitenlandse zaken.

* Deze personen waren aanwezig bij de door de ACVZ georganiseerde expertmeeting d.d. 16 februari 2005.

BIJLAGE 5

Geraadpleegde literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005), *Tegen de wil achtergebleven. Een advies over in herkomstlanden achtergelaten vrouwen en kinderen*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

An-Na'im, Abdullahi (2000), *Forced Marriage*, Emory University, USA (www.soas.ac.uk/honourcrimes/FMpaperAnNa'im.htm) (21-4-2004)

An-Na'im, Abdullah A. (...), *Islamic family law in a changing world. A global resource book*, London: Zed Books.

Bakker, Hilde (2003), *Eerwraak in Nederland. Een quickscan van de stand van zaken*, Utrecht: TransAct. (www.transact.nl/uploads/publicaties/Eerwraak_in_Nederland.pdf) (20-8-04)

Blokland, Els van, Sabine Jansen & Marlies Vegter (1999), *Onzekere rechten. Onderzoek naar de rechtspositie van vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning na scheiding*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Bouw, Carolien e.a. (2003), *Een ander succes. De keuzes van Marokkaanse meisjes*, Amsterdam: Instituut voor Maatschappijwetenschappen.

Buskens, Léon (1999), *Islamitisch recht en familiebetrekkingen in Marokko*, Amsterdam: Bulaaq.

Carroll, Lucy (1998), *Arranged Marriages: Law, Custom, and the Muslim Girl in the U.K., Women living under muslim laws*, WLUML (www.wluml.org/english/index.shtml)

Cense, Marianne (2002), *Door nieuwe ogen. Betekenisgeving en hulp na seksueel geweld in cultureel perspectief*, Utrecht: TransAct.

Cense, Marianne, Patricia Nieuwenhuizen & Tessel Pauli (2004), *MOZAIEK. Preventie en opvang huiselijk en seksueel geweld allochtone vrouwen. 5 delen*, Utrecht: Transact, NIGZ & FORUM.

Cox, Silvia (2005), *Een Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld opzetten. Een praktisch stappenplan*, Utrecht: TransAct.

Danish Government (2003), *The Government's Action Plan for 2003-2005 on Forced, Quasi-forced and Arranged Marriages* (www.inm.dk)

Department for Education and Skills & Foreign and Commonwealth Office (2004), *Tackling Forced Marriages in Schools and Colleges. Information for Education Professionals*, London: Department for Education and Skills, DfES & Foreign and

Commonwealth Office, FCO (www.london.cpc.gov.uk/documents/EducationInformationPackJune2004.pdf).

Deug, Febe (1991), *En dan ben je pas echt ver van huis. Turkse en Marokkaanse vrouwen en meisjes over seksueel geweld en de hulpverlening*, Utrecht: Uitgeverij Medusa.

Dijk, Tom van & Erik Oppenhuis (2002), *Huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen en Arubanen, Marokkanen en Turken in Nederland. Aard, omvang en hulpverlening*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC.

Doomen, J. & R. Kotting (1983), 'Gearrangeerde en geforceerde Turkse huwelijken', *Nederlands Juristenblad*, p. 1409-1415.

E-Quality (2003), *Vrouwen in het migratiebeleid*, Den Haag: E-Quality.

Esveldt, Ingrid e.a. (1995), *Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*, Den Haag: Stichting Nederlands interdisciplinair demografisch instituut, NiDi.

Foreign and Commonwealth Office (2004), *Young People & Vulnerable Adults Facing Forced Marriage. Practical Guidance for Social Workers*, London: The Foreign and Commonwealth Office, FCO (www.teachernet.gov.uk/_doc/6406/Forced%20marriage%20social%20services.pdf) (28-09-04)

Gijsberts, Merové & Ans Merens (red.) (2004), *Emancipatie in estafette. De positie van vrouwen uit etnische minderheden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek.

Groen, Martine (2001), *Geweld en schaamte. Richtlijnen voor de eerstelijns hulpverlening bij relationeel geweld in gezinnen van migranten en vluchtelingen*, Utrecht: Vrouwenopvang Utrecht.

Hart, Betty de (2003), *Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht*, Amsterdam: Aksant.

Hart, Betty de & John Schuster (2000), 'Over de grens. Gemengde relaties in Nederland', *Migrantenstudies*, nr. 4.

Hart, Betty de (2001), *Transnationaal Project Fabienne. Deelrapport Nederland: Schijnhuwelijken*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Katholieke Universiteit Nijmegen.

Hoën, Ellen 't & Sabine Jansen (1996), *In de hoek waar de klappen vallen. De rechtspositie van mishandelde migrantenvrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning* (doctoraal-scriptie), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Home Office (2000), *A choice by right. The report of the working group on forced marriage*, London: Home Office.

Home Office (2002), *Dealing With Cases of Forced Marriage. Guidelines for Police*, London: Home Office.

Home Office (2004), 'Human Rights and the rule of law. Forced marriage', In: *Human Rights Annual Report 2004*, London: Home Office, p. 197-198 (www.fco.gov.uk) (21-12-04)

Home Office (2000), *Joint FCO / Home Office Action Plan*, London: Home Office (www.fco.gov.uk) (14-07-04).

Hooghiemstra, Erna (2003), *Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*, Den Haag: Sociaal- en Cultureel Planbureau.

Hossain, Sara & Suzanne Turner (2001), 'Abduction for Forced Marriage. Rights and Remedies in Bangladesh and Pakistan', *International Family Law*, p. 15-24.

Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Vreemdelingencirculaire 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers (losbl.).

Institute of Women (2002), *Study on measures adopted by the Member States of the European Union to combat violence against women*, Madrid: Institute of Women (www.mtas.es/mujer/violing.pdf) (10-01-05)

Jordens-Cotran, L. (2005), 'Aspecten van de Marokkaanse familiewet 2004', *Migrantenrecht*, p. 76-93.

Jordens-Cotran, L. (2003), 'Erkenning van Afghaanse huwelijken: enkele aspecten', *Migrantenrecht*, p. 333-341.

Jordens-Cotran, L. (2000), *Het Marokkaanse familierecht en de Nederlandse rechtspraak*, Utrecht: FORUM.

Kendra, Ain O Salish & Shirkat Gah (2000), *Home Office Working Group – Information Gathering Exercise on Forced Marriages*, International Centre for the

Kohlmann, Christel, Sabine Kraus & Ines Orobio de Castro (2003), *Vrouwen in het migratiebeleid*, Den Haag: E-Quality.

Koning, M. de (2004), *Over het huwelijk gesproken: partnerkeuze en gedwongen huwelijken bij Marokkaanse, Turkse en Hindoestaanse Nederlanders*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen, Afdeling Sociale en Culturele Antropologie.

Koning, Tineke & Nonja Meintser (1998), *Kwaliteit in de praktijk. Vrouwenhulpverlening*, Utrecht: TransAct.

Krikke, Hans, Harry Nijhuis & Rianne Wezenbeek (2000), *Aan de grenzen. Suïcidaal gedrag onder allochtone meisjes en jonge vrouwen*, Den Haag: Gemeente Den Haag.

Kuijpers, Miriam, Nihal Erten & Marijke Relker (2004), *Handboek huiselijk geweld & allochtone gezinnen*, Steunpunt Minderheden Overijssel.

Kulu Glasgow, I. (1993), 'Het huwelijk in Turkije. Zowel moderne als traditionele aspecten', *DEMOS, bulletin over bevolking en samenleving*, p. 65-68.

Kvinnoforum e.a. (2003), *A Resource Book for Working Against Honour Related Violence*.

Based on the project “Honour Related Violence in Europe – mapping of occurrence, support and preventive measures”, Stockholm: Kvinnoforum. (www.kvinnoforum.se/PDF/HRV_resourcebook_rapport.pdf) (20-8-04)

Lammers, Marijke & Ina van Beek (2001), *Grote plannen, kleine stappen. Werken met kwaliteitscriteria voor hulpverlening na seksueel geweld*, Utrecht: TransAct.

Legal Protection of Human Rights, Interights (www.soas.ac.uk/honourcrimes/FMsubmission.pdf)

Leo, Aurélie (2003), *Le mariage forcé chez les jeunes filles maghrébines. Analyse d'une forme de violence*, Montpellier: Université Montpellier III Paul Valéry (www.planning-familiale.org/themes/theme04-violence/mémoires.pdf)

Lier, Léon van, Anke Vedder & Fatima Kors (2003), *Inventarisatie stand van zaken aanpak huiselijk geweld*, Den Haag: ES&E

Lünnemann, K.D. & M.Y. Bruinsma (2005), *Geweld binnen en buiten. Aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland*, Utrecht / Tilburg: Verwey-Jonker Instituut / IVA beleidsonderzoek en advies.

Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland (2004), *Mudawwanah. Informatie over het Marokkaanse Familierecht voor hulpverleners in Nederland*, Amsterdam: Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland, MVVN.

Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland (2004), *Mudawwanah. Informatie over het Marokkaanse Familierecht voor Marokkaanse vrouwen*, Amsterdam: Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland, MVVN.

‘Marokko’ (2001), *Justitiële Verkenningen*, nr. 5.

Ministerie van Justitie (2002), *Privé geweld, publieke zaak. Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministry of Industry, Employment and Communications, Sweden (2002), *Government initiatives for girls at risk in patriarchal families*, Stockholm: Ministry of Industry, Employment and Communications, Sweden (www.industry.ministry.se)

Norwegian Ministry of Children and Family Affairs (2001), *Action plan against forced marriages*, Oslo: Norwegian Ministry of Children and Family Affairs (www.odin.no/bfd/engelsk/publ/handbooks/004021-120005/ind-bu.html)

Norwegian Ministry of Children and Family Affairs (2002), *Renewed initiative against forced marriage, Spring 2002*, Oslo: Norwegian Ministry of Children and Family Affairs (www.odin.no) (06-09-04).

Samad, Yunas & John Eade (2001), *Community Perceptions of Forced Marriage*, London: Foreign and Commonwealth Office.

Schmidt, G.E. & C.R.J.J. Rijken (2005), *Juridische aspecten van gedwongen huwelijken*, Den Haag: T.M.C. Asser Press.

Schoorl, J.J. e.a. (1994), *Een partner van verre: de cijfers*, Arnhem: Gouda Quint.

Sterckx, Leen & Carolien Bouw (2005), *Liefde op maat. Partnerkeuze van Turkse en Marokkaanse jongeren*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Storhaug, Hege (2003), *Human visas. A report from the Front Lines of Europe's Integration Crises*, s.l.: KOLOFON AS.

Stichting Alexander (2004), *Zonder drempels. Quicksan Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld 2004*, Amsterdam: Stichting Alexander.

Stichting Kezban (2004), *Als ik haar was. . . Voorlichtingsfilm over huiselijk geweld*, Diemen/Utrecht: Stichting Kezban/TransAct.

Strikwerda, L. (1995), *Inleiding tot het Nederlandse internationaal privaatrecht*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Tigchelaar, J. (2000), 'Uw norm is de onze niet!', *Nemesis*, 2, p. 27-29.

Van den Eeckhout, Veerle (2000), 'Aanvechting in Nederland van internationale 'gedwongen' huwelijken', *FJR: Tijdschrift voor familie- en jeugdrecht*, p. 141-148.

Velden, F.J.A. van der (2003), *Talaq in de rechtszaal? Verstoting en openbare orde*, Deventer: Kluwer.

Flugt, Ineke van der (2000), *Seksespecifieke zorg en hulpverlening. Veertig vragen en antwoorden*, Utrecht: TransAct.

Walsum, Sarah van (1992), 'Geen emancipatie maar afhankelijkheid. De rechtspositie van de buitenlandse vrouw in Nederland', *Ars Aequi*, p. 199-204.

Wentzel, Wendela (2003), *Huiselijk en seksueel geweld*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Wertenbroek, Gaby & Marianne Cense (2004), *Bescherming tegen geweld. Wat je zelf kunt doen*, Utrecht: TransAct.

Wolf, Judith, Dorine Greshof & Janet Jager (2003), *Aan de voordeur van de vrouwenopvang. Een onderzoek naar de instroom*, Utrecht: Trimbos Instituut.

Woltjer, A.J.H. (2002), 'Het recht om te huwen beperkt?', *Migrantenrecht*, p. 256-260.

Wortmann, S.F.M. (red.), *Personen- en familierecht*, Deventer: Kluwer (losbladige uitgave)

BIJLAGE 6

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) per 1 juli 2005

Voorzitter

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen, coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam.

Plaatsvervangend voorzitter

- Mr. P.A. Schaafsma,
Oud-President-directeur Sociale Verzekerings Bank.

Leden

- Mw. Drs. H.J. Bakker,
Algemeen secretaris van de Raad van Kerken in Nederland.
- Ch. R. van Beuge,
Oud ambassadeur respectievelijk directeur-generaal Europese samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse zaken.
- Mw. Prof. mr. dr. C.C.J.H. Bijleveld,
Senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), tevens bijzonder hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Mr.dr. G.D. Dales,
Burgemeester van Leeuwarden.
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen,
Hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.
- Mw. Dr. H. Ghorashi,
Bijzonder hoogleraar Management van diversiteit en integratie, in het bijzonder de participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Prof. mr. G.J.H. van Hoof,
Hoogleraar internationaal recht en advocaat.
- Mw. Mr. S.E. Korthuis,
Directeur Korthuis Consultancy B.V., adviesbureau op het gebied van procesbegeleiding, interimmanagement en beleidsadvisering.
- J.J.T. Stoutjesdijk,
Oud-Hoofdcommissaris van politie.
- Mw. Dr. N. Tellegen,
Directeur Wemos, organisatie voor internationale gezondheidsvraagstukken.
- Mw. mr. dr. A.B. Terlouw,
Lid Commissie Gelijke behandeling.
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen,
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen, Arts
Consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten.

Secretaris (wnd.)

- Dr. J.J. van Miert

Samenstelling Subcommissie

De ACVZ heeft ter voorbereiding van dit advies een subcommissie ingericht. Van deze subcommissie maakten deel uit:

Voorzitter

- Mw. Dr. N. Tellegen

Leden

- Mr. Ch. R. van Beuge
- Prof. Dr. G.B.M. Engbersen
- Mw. N. Jerkovic*
- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen

* W. Jerkovic was tot 1 april 2005 lid van de ACVZ

BIJLAGE 7

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer, de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)

SUMMARY

Introduction

This is a summary of the advisory report entitled ‘Forced into marriage’ on the scope for preventive, corrective and criminal law measures to prevent forced marriages within the migrant communities in the Netherlands. Please see the main text for a full presentation of the arguments on which the recommendations are based.

Although this report has independent status, due to the similarity of the issues at stake it is closely linked to the advisory report published by the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ) in April 2005 entitled ‘Left behind against their will’.

Very little systematic research has been done in the Netherlands into the problem of forced marriages, apart from publications that appeared in the 1970s concerning a very different type of compulsion to marry, i.e. that resulting from unwanted pregnancy. Only relatively recently have the media and the political debate focused on the issue of forced marriages in the sense of the present report. Attention has concentrated on a number of migrant communities, because it is precisely in those communities that the consequences of forced marriages – or more accurately, the consequences of trying to escape such marriages, in the form of honour crimes – have led to serious public concern. This concern and the interest it has given rise to in political circles underlie the questions to which this report hopes to provide answers.

Request for advice and approach adopted

The Minister for Immigration and Integration requested the ACVZ on 2 August 2004 to advise her on the scope for developing a policy on forced marriages. This would comprise preventive, corrective and possibly criminal law measures in the Dutch context to combat forced marriages. The Minister also asked what role the Dutch missions abroad could play – through the authorisation for temporary stay (mvv) procedure – in preventing forced marriages leading to admission to the Netherlands. In assessing that role, the support given to victims of forced marriage in their countries of origin who have a residence entitlement in the Netherlands should be taken into account. The report requested should at the very least contain:

1. a definition of the term ‘forced marriage’ that can serve the purposes of policymaking and an elaboration of the concept of ‘duress’ that is useful for legislative purposes;
2. a rough estimate of the degree to which forced marriage takes place in the Netherlands and the forms this takes;
3. a description of the social implications of forced marriages and the reasons for wishing to combat this phenomenon;
4. an examination of factors that play a role in influencing and combating this phenomenon;
5. proposals for policy measures with a specific focus on admissions policy, indicating which bodies should be charged with implementing these measures.

The Minister also asked the ACVZ to consider the policy and concrete measures adopted in relation to forced marriages in European countries experiencing similar problems (Belgium, Denmark, France, Norway, Sweden and the United Kingdom). Among the

measures taken by these countries it may be possible to discern best practices that could be applied in the Dutch situation.

Since there are very few systematic research data available in the Netherlands which are relevant to the request for advice, the ACVZ asked the Free University (VU) in Amsterdam to carry out an anthropological study into forced marriages within the three largest migrant groups in the Netherlands: the Turkish, Moroccan and Surinamese-Hindustani communities. In addition, the ACVZ asked the Asser Institute to investigate the legal aspects of forced marriage and conducted talks with key figures and experts in the field of support for migrant women. Finally, Dutch missions in the countries of origin were asked about their experiences with forced marriages and information was obtained on policy on this issue in a number of European countries.

The phenomenon of forced marriage

It emerges from the studies conducted that in the three communities surveyed, marriages are largely arranged by members of the family. This is usually with the full consent of both partners and duress would appear to be present only in a small proportion of cases. Admittedly, establishing the presence of duress is far from straightforward. This is because compulsion to marry, like most aspects of preparation for marriage, occurs in private and only becomes public in the event of conflict. Nor can a strict distinction always be drawn between forced marriage and one to which the partners have agreed under pressure. On the basis of the outcome of the anthropological study, the ACVZ would define forced marriage as follows:

“... a marriage in which one or both partners have no say in the establishing of ties of marriage and do not agree to it. This definition also includes cooperating in the formal (statutory) acts necessary to enter into a marriage as a result of physical or psychological threats.”

From the legal study it emerges that forced marriage is incompatible with human rights instruments and is therefore unacceptable. The ACVZ advocates developing a policy on forced marriage and putting measures in place to prevent and combat this phenomenon. In formulating such measures full account must be taken of possible negative effects for the victim.

Despite research and queries put to Dutch experts, the ACVZ has been unable to establish figures indicating the size of the problem.

The ACVZ is of the opinion that measures to combat forced marriage will be most effective if they target prevention, identification and support for victims and potential victims. It also attaches importance to developing the proposed measures in tandem with policy on abandonment and on violence connected with honour questions (including honour killings). These are all related social issues involving psychological and physical violence against migrant women. The ACVZ advocates a coherent policy implemented at different levels whereby government takes the initiative in consultation with existing organisations. The broad policy approach to forced marriages developed in the UK and Norway can serve as a model.

Conclusions and recommendations

As suggested in the recommendations concerning abandonment, prevention, identification and victim support constitute the core of the proposed policy for combating forced marriage. The government should take the initiative in this context, without however displacing the organisations already active in the various areas. Prevention of overlap and

coordinating the different services and agencies are essential aspects.

Recommendation 1

The Ministry of Justice, more particularly the Minister for Immigration and Integration, should take the initiative in developing an active government policy aiming at a practical approach to forced marriages. To this end, and in consultation with the Ministries concerned (in particular the Ministries of Health, Welfare & Sport, the Interior, and Foreign Affairs), the Minister should take the following steps.

- Make a systematic inventory of the groups and organisations, including government bodies, that can or should consider forced marriage as one of their responsibilities, or which have been given a specific task in this field, and chart the activities they have developed.
- On the basis of this inventory, develop a protocol establishing:
 - which organisations and bodies should have a role at specific stages,
 - how the various actors should maintain contact with each other or collaborate.
- Proposals on drafting a practical and useful protocol should be discussed with all participants and the outcome of these discussions recorded.
- On the basis of this protocol the government should ensure that all actors are aware of each other's role, can refer victims swiftly and can communicate effectively with one other.
- The government should verify through regular monitoring whether this system is working in practice. Such monitoring should also lead to quality improvement in the participating organisations, through making the services of experts available.

Recommendation 2

The ACVZ would recommend that the policy to be initiated by government to prevent forced marriages and to deal with related issues be formulated in such a way that all organisations active in the field of information provision and raising awareness among migrant communities – including of course those whose background is other than Turkish or Moroccan – are involved. In addition, eligible faith communities should also be approached.

The ACVZ notes that children of compulsory school age may be at risk of being forced into marriage during holidays in their countries of origin. The government has little scope for intervention in such situations, unless there are strong indications that such an event is about to happen. Schools, school attendance officers, confidential advisers and members of formal or informal care networks can make an important contribution to identifying possible risks.

Recommendation 3

The ACVZ would recommend that in developing a plan of approach to preventing forced marriages particular attention should be focused on the position of children of compulsory school age who are also of marriageable age. Experience gained with a care network in the Osdorp district of Amsterdam, as well as the UK document referred to in chapter 5.3 ('Guidance for education professionals') should serve as guidelines.

In addition to specific expertise (including knowledge of the community concerned, possible mediators and the background to relationships), the presence of suitable shelter

(emergency or otherwise) for victims and timely recognition of warning signals are all important factors in the care and assistance system. The ACVZ would refer here once again to practice in the UK, where organisations work with guidance developed for the police.

Information received from Dutch missions in countries of origin shows that they have limited experience with providing support to victims of forced marriage. If the victim has Dutch nationality, support is relatively easy to organise. If the victim has another nationality but is in possession of a valid residence permit, the situation is more complicated as a result of existing guidelines.

Recommendation 4

With regard to the role played by the Dutch missions, the ACVZ would recommend:

- **The rules governing consular assistance should be amended to make it possible to help aliens with a residence entitlement in the Netherlands who request assistance. The person requesting assistance must demonstrate that she finds herself in exceptional circumstances beyond her control, such as abduction or abandonment with a view to a forced marriage.**
- **A specially trained member of the mission staff should be responsible for gender-related matters.**
- **To be able to anticipate future developments in the demand for support, the missions should – in cooperation with other countries – investigate effective ways of providing safe shelter for victims of forced marriages, among others, who approach the missions with requests for assistance.**

Partly on the basis of the legal study, the ACVZ concludes that the scope for legal measures against forced marriages or impending forced marriages is fairly limited. In this connection, the ACVZ would make the following recommendations in the domain of aliens and the criminal law.

When a person applies for authorisation for temporary stay (mvv) for the purposes of family formation or reunification, the assumption is that the marriage in question either will be or has been entered into with the full and free consent of the parties, as is the custom in the Netherlands. Although the Dutch consulate is not always able to investigate whether duress is involved, suspicions may arise when the application is made. The Immigration and Naturalisation Service (IND) may also conclude during the sponsor procedure that duress has been exerted. To identify the use of duress during the admission procedure it will be necessary to modify the mvv procedure with a view to improving cooperation between the consulate and the IND. The interests of the persons concerned, in particular those of the suspected victim, are paramount.

Recommendation 5

The ACVZ recommends that both the IND – the body mandated by the Minister of Foreign Affairs to decide in mvv procedures – and the Dutch mission involved (in such cases the consulate) consider the following procedure. In doing so, both the IND and the consulate should adopt the assumption of free consent referred to above.

The admission procedure should begin with a personal visit by the applicant for an MMV to the consulate in the country of origin. Only after this personal visit may the sponsor procedure in the Netherlands begin. The IND only proceeds

with the sponsor procedure once the consulate in the country of origin has received an application (for the purposes of family formation or reunification), either after the alien has been invited to make an application or not. Contact between consulate and the IND in this process is of vital importance.

- On the basis of the application submitted by the consulate and by means of an investigation, the IND ascertains whether the conditions for granting an MVV have been met. If the result is positive, the IND authorises the consulate to issue the mvv. If not, it draws up a decision refusing the mvv which the consulate issues to the applicant.
- Having received authorisation from the IND, the consulate issues the mvv or passes the decision refusing the mvv on to the applicant. The IND's decision is decisive, unless it is clear that the applicant has provided inaccurate information. In that case the consulate may depart from the IND's decision.

During the procedure (and in due course, as part of preparation for the civic integration test to be taken abroad) the consulate could provide leaflets to mvv applicants informing them that forcing people to marry is an offence in the Netherlands. And when the mvv is actually issued to the applicant, it can once again be made clear that the assumption is that the marriage in connection with which the mvv was applied for is based on free consent.

The Aliens Act implementation guidelines (Vc 2000) should be amended in the light of these recommendations.

Recommendation 6

The ACVZ recommends incorporating in the Vc 2000 any indications in the mvv procedure that may constitute warning signals that a forced marriage may be at issue. Such signals include:

- the marriage partners do not know each other or hardly know each other, or
- comments/observations have been made that indicate a possibility of duress, or
- there is a large age discrepancy between the marriage partners.

It should however be clear that a single warning signal is insufficient, since partners in an arranged (but voluntary) marriage may hardly know each other.

Recommendation 7

The ACVZ advocates using the presence of compulsion to marry as a ground for refusal to issue an mvv for the purpose of family formation only if it has been safely established that refusal will not lead to extremely serious risks to the victim. Application of this ground for refusal should only be possible if the procedure recommended above has been followed with respect to the victim – either as applicant or as sponsor. The Vc 2000 should be amended to this end.

The ACVZ further recommends that the sponsor in an mvv procedure for the purpose of family formation or reunification (initiated by an application from a high-risk country or if the consulate has indicated that there is a risk) should appear in person at the IND. On that occasion, information should be given to the person concerned, if expedient, concerning the unacceptability of forced marriage, the scope for annulling or dissolving such a marriage under Dutch law and the consequences of this for the applicant's dependent residence permit. The Vc 2000 should be amended to this end.

The ACVZ concludes that although evidentiary problems exist, it is possible to consider forced marriages as a form of domestic violence as referred to in the existing article B2/5.3.3 Vc 2000, under (5). However, it would propose incorporating forced marriages as a separate category in the above-mentioned article. This would seem the most logical step, since forced marriage is explicitly referred to as unacceptable in a number of human rights treaties.

Recommendation 8

Issue an independent residence permit to victims of forced marriage who only possess a dependent permit and have lived in the Netherlands for less than three years if the relationship is ended on the grounds that the marriage was entered into under duress. To this end incorporate forced marriage as a separate category in B2/5.3.3 Vc 2000. The ACVZ would observe that from the point of view of proof, the account of the person concerned together with statements made by third parties such as care providers, social workers and police officers should be sufficient to establish a plausible case for the existence of duress. The Vc 2000 should be amended to this end.

It emerged from the anthropological study that cases of women residing legally in the Netherlands being forced into marriage by their parents may be associated with abandonment in the country of origin. Such women run the risk of losing their residence entitlement when their primary place of residence is no longer in the Netherlands.

Recommendation 9

The ACVZ recommends that in cases of forced marriage accompanied by abandonment in the country of origin, the general assumption should be that the person concerned has not changed her primary place of residence, even if she spends over nine months in her country of origin. The ACVZ would propose including this as a policy rule in the Vc 2000.

Victims who rely on forced marriage as a ground for granting them asylum form a separate category.

Recommendation 10

The ACVZ would advocate accepting forced marriage or the threat of forced marriage as grounds for granting asylum status in the following circumstances. The person concerned should establish satisfactorily that:

- a. the country of origin does not offer any scope for safe residence, and**
- b. recourse has been had to all possible means of obtaining protection against being forced into marriage.**

Only once efforts to make use of the above possibilities have been unsuccessful or if it is clear at the outset that asking for protection is pointless or dangerous should it be assumed that the person concerned has a well-founded fear of persecution within the meaning of the Refugee Convention.

The ACVZ notes that an alien who has been convicted of an offence under article 282 ff of the Criminal Code which takes the form of forcing a person into marriage may not at present be declared an undesirable alien. The maximum sentence laid down in the relevant provisions is too low. Creating criminal liability by making it an offence to use duress in order to induce a person to enter into marriage or to remain married would

only be worthwhile if such a provision could be applied in practice. Of course the symbolic value of such a provision is important in this connection. Research into this issue is regarded as vital, also because other countries are preparing to criminalise such behaviour in this way.

Recommendation 11

The ACVZ takes the view that, if sufficiently practicable, making the use of duress in the context of marriage a separate criminal offence would seem desirable, in view of the seriousness of such acts and the possible preventive effect of legislation to this end.

In order to arrive at a decision on this issue specialised research is needed. The ACVZ would propose forming an ad hoc research group including experts in the field of criminal law (academics, the Public Prosecution Service, legal draughtsmen) and experts on forced marriage.

This working group should investigate the practical advantages and disadvantages of making duress in the context of marriage a separate criminal offence. Attention should also be focused on the fact that forced marriage is not a phenomenon that is confined to the Netherlands. An analysis should be made of legislation at present being drafted in Belgium, Germany and Switzerland, and its relevance to Dutch criminal law. The ACVZ recommends that such research be initiated as soon as possible.

In the study of policy and concrete measures taken in other European countries the ACVZ identified a number of best practices that might be implemented in the Dutch situation.

Recommendation 12

In addition to the amendment of the rules governing consular assistance referred to in section 3.5.2 and possible cooperation with other, like-minded countries aimed at improving support for victims, the ACVZ would make the following recommendation. In the light of the results of the study, existing collaboration between Dutch missions and local organisations active in the field of gender equality and support for women should be stepped up and new initiatives launched where possible. These organisations should be enabled, partly through financial (development cooperation) support, to respond more effectively to the demand for assistance coming from the target group, so that where necessary, the missions can refer women to these organisations without such women being put at risk.

Recommendation 13

With regard to developing an approach to forced marriages based on best practices, the Ministry of Justice should, as indicated at the end of section 3.2 (of the main text), take the initiative in developing together with other relevant ministries a victim support infrastructure in the Netherlands and abroad. The UK approach described above, which includes specific, detailed guidelines for the services directly concerned – educational establishments, police and social work departments – can offer a useful model. Existing civil-society organisations active in this field should make an important contribution to formulating guidelines for the Dutch situation.

The ACVZ considers it vital for consultations to be held with representatives of other EU member states on a coordinated approach to forced marriages and the way in which victims can be offered support in their countries of origin. This could in the longer term lead to a common EU approach to the problem. Analogous with the steps taken by the Norwegians, the ACVZ would further recommend entering into a dialogue with the countries of origin – governments and NGOs – in order to encourage them to take effective measures to combat forced marriage.